



# Regulierung von Drogen

Für eine verantwortungsvolle Kontrolle





**KOFI ANNAN (IN MEMORIAM)**  
Vorsitzender der Kofi Annan  
Foundation und ehemaliger  
Generalsekretär der Vereinten  
Nationen, Ghana



**JOYCE BANDA**  
Ehemalige Präsidentin  
von Malawi



**PAVEL BÉM**  
Ehemaliger Oberbürgermeister  
von Prag, Tschechische Republik



**RICHARD BRANSON**  
Unternehmer, Gründer der  
Virgin Group, Mitbegründer  
von The Elders, Vereinigtes  
Königreich



**FERNANDO HENRIQUE  
CARDOSO**  
Ehemaliger Präsident  
von Brasilien (Gründungsvorsitz)



**MARIA CATTAGUI**  
Ehemalige Generalsekretärin der  
Internationalen Handelskammer,  
Schweiz



**HELEN CLARK**  
Ehemalige Premierministerin von  
Neuseeland und Administratorin  
des Entwicklungsprogramms der  
Vereinten Nationen



**NICK CLEGG**  
Ehemaliger stellvertretender  
Premierminister, Vereinigtes  
Königreich



**RUTH DREIFUSS**  
Ehemalige Bundespräsidentin und  
Vorsteherin des Eidgenössischen  
Departements des Innern,  
Schweiz (Vorsitz)



**CESAR GAVIRIA**  
Ehemaliger Präsident  
von Kolumbien



**ANAND GROVER**  
Ehemaliger UN-Sonderberich-  
terstatter über das Recht eines  
jeden Menschen auf Gesundheit,  
Indien



**MICHEL KAZATCHKINE**  
Ehemaliger Geschäftsführer des  
Globalen Fonds zur Bekämpfung  
von Aids, Tuberkulose und Malaria,  
Frankreich



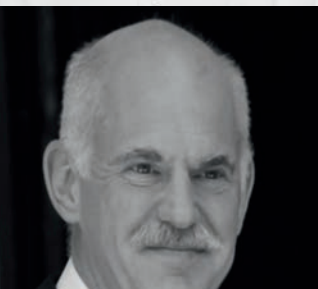
**ALEKSANDER KWASNIEWSKI**  
Ehemaliger Präsident von Polen



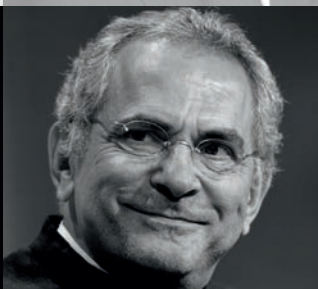
**RICARDO LAGOS**  
Ehemaliger Präsident von Chile



**OLUSEGUN OBASANJO**  
Ehemaliger Präsident  
von Nigeria



**GEORGE PAPANDREOU**  
Ehemaliger Ministerpräsident  
von Griechenland



**JOSÉ RAMOS-HORTA**  
Ehemaliger Präsident  
von Osttimor



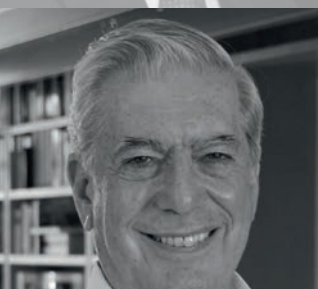
**JORGE SAMPAIO**  
Ehemaliger Präsident  
von Portugal



**GEORGE SHULTZ**  
Ehemaliger Außenminister,  
USA (Ehrenvorsitz)



**JAVIER SOLANA**  
Ehemaliger Generalsekretär für  
die Gemeinsame Außen- und  
Sicherheitspolitik (GASP) der  
Europäischen Union, Spanien



**MARIO VARGAS LLOSA**  
Schriftsteller und Intellektueller,  
Peru



**PAUL VOLCKER**  
Ehemaliger Vorsitzender der  
amerikanischen Zentralbank  
und des Economic Recovery  
Advisory Board, USA



**ERNESTO ZEDILLO**  
Ehemaliger Präsident  
von Mexiko



**WELTKOMMISSION  
FÜR DROGENPOLITIK**

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>Wie eine Regulierung Drogen unter Kontrolle bringen kann</b>	<b>11</b>
Drogenrisiken bewerten und ihnen entgegenwirken	11
Überkommerzialisierung verhindern	15
Aus Fehlern lernen und die Einführung der Regulierung überwachen	16
<b>Herausforderungen bei der Implementierung einer Regulierung</b>	<b>19</b>
Der illegale Drogenmarkt fördert Korruption und Gewalt	19
Regulierung von Drogen in Staaten mit fragiler institutioneller Kapazität	20
Behutsame, schrittweise und evidenzbasierte Einführung	24
Von der alternativen Entwicklung zur nachhaltigen Existenzgrundlage	25
Stärkung der in der illegalen Wirtschaft tätigen Randgruppen	26
<b>Regulierung schwächt das organisierte Verbrechen</b>	<b>31</b>
Organisiertes Verbrechen im Fokus	31
Illegale Marktmöglichkeiten vermindern und das organisierte Verbrechen untergraben	32
Das vom organisierten Verbrechen gefüllte soziale Vakuum ersetzen	35
<b>Das internationale Drogenkontrollsystem modernisieren</b>	<b>37</b>
Die Spannungsfelder innerhalb des internationalen Drogenkontrollregimes anerkennen	37
Die Reformoptionen unter der Lupe	39
Verbesserte Führung für ein besseres internationales Drogenkontrollregime	42
<b>Erfahrungsberichte</b>	<b>45</b>
Diego Canepa: <i>Die Regulation von Cannabis in Uruguay</i>	45
Sean Berte: <i>Vom Gefängnis zum legalen Teilnehmer am Marihuanamarkt</i>	45
Hon. Peter Dunne: <i>Die Regulation von psychoaktiven Substanzen in Neuseeland</i>	46
Roxana Argandoña: <i>Kokaanbau in Bolivien</i>	48
Dr Rita Annoni Manghi: <i>Heroingestützte Behandlung in der Schweiz</i>	49
Megan Key: <i>Konsumentin in Colorados legalem Cannabis-Markt</i>	50
<b>Referenzen</b>	<b>53</b>





Cannabisverpackungen in einer Apotheke in Uruguay, dem ersten Land der Welt, das Cannabis von der Produktion bis zum Verkauf reguliert hat. © Miguel Rojo/AFP/Getty.

Die Weltkommission für Drogenpolitik wurde aufgrund von zwei Erkenntnissen gegründet: Das internationale Drogenkontrollsystem und seine nationalen Durchsetzungsmaßnahmen sind gescheitert und die Drogenbekämpfung hat verheerende Folgen für die Gesundheit und die Sicherheit der Menschheit. Dies lässt sich einfach belegen. Statt die Ziele der drei internationalen Drogenkonventionen zu erreichen, reduziert die gegenwärtige Drogenpolitik weder Nachfrage noch Angebot illegaler Drogen, während die zunehmende Macht der organisierten Kriminalität eine traurige Realität ist. Die Gesundheit leidet massiv: Überdosierungen, die oft tödlich verlaufen, nehmen zu und HIV und Hepatitis C breiten sich weiter aus, sowohl unter Menschen, die Drogen injizieren, als auch in der Allgemeinbevölkerung. Die repressiven Maßnahmen zielen auf die Schwächsten und treffen das soziale Gefüge und die staatlichen Institutionen am härtesten. Drogenbedingte Korruption und Gewalt sind für mehr Todesfälle, Vertreibungen und das erzwungene Verschwindenlassen von Personen verantwortlich als manche Kriege.

Die Kommissionsmitglieder engagieren sich aufgrund der Dringlichkeit Leben zu retten, allen Menschen die Fürsorge und den Respekt zukommen zu lassen, die ihnen zustehen, und um die demokratischen Institutionen zu verteidigen. Diese Personen des öffentlichen Lebens aus fünf Kontinenten sehen es deshalb als ihre Pflicht, einen Paradigmenwechsel in der Drogenpolitik zu bewirken. Mit Publikationen wie der vorliegenden, mit Stellungnahmen zu aktuellen Themen, mit öffentlichen Interventionen und durch das Beraten von nationalen und internationalen Entscheidungsträgern fördert die Weltkommission den Austausch positiver wie negativer Erfahrungen. Die Kommission trägt zur Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Auswirkungen von Drogen und drogenpolitischen Maßnahmen bei und setzt sich unermüdlich für eine pragmatische, rationale und die Menschenrechte achtende Politik ein.

Entsprechende politische Maßnahmen haben zu positiven Ergebnissen geführt, wo auch immer sie eingeführt, ausgewertet und breit diskutiert wurden. Trotzdem waren solche Maßnahmen bis vor kurzem noch tabu und in einigen Ländern stoßen sie noch immer auf Ablehnung. Von anderen aber werden sie zunehmend übernommen.

Schadensbegrenzende Maßnahmen, welche drogenbedingte Risiken reduzieren, haben dort, wo sie angewendet wurden, ihre Wirksamkeit bewiesen: HIV und Hepatitis wurden eingedämmt, tödliche Überdosierungen sind seltener geworden, die gesundheitliche und soziale Situation von Menschen, die von Drogen abhängig sind, hat sich verbessert und jene, die Drogen konsumieren, wurden gestärkt. Es gibt Länder, die noch immer das illusorische Ziel einer drogenfreien Gesellschaft verfolgen und damit die internationale Akzeptanz der Schadensminderung erschweren. Langsam entwickelt sie sich jedoch zum gesundheitspolitischen Leitprinzip vieler Nationen.

Auch wird die Kriminalisierung des privaten Drogenkonsums und -besitzes zunehmend als Hindernis für gesundheitspolitische Maßnahmen wahrgenommen. Sie untergräbt die Rechtsstaatlichkeit, sie nährt Vorurteile und sie schürt die Stigmatisierung und Diskriminierung von Einzelpersonen und ganzen Bevölkerungsgruppen. Warum Menschen bestrafen, die niemandem Schaden zufügen – auch wenn sie sich persönlich einem Risiko aussetzen? Warum sie mit einer Eintragung im Vorstrafenregister belasten? Sollte der Einsatz öffentlicher Mittel nicht immer auf einer Kosten-Nutzen-Analyse basieren, auch bei der repressiven Drogenpolitik? Als Antwort auf diese Fragen entscheiden sich immer mehr Gesellschaften und Politiker gegen die strafrechtliche Verfolgung des privaten Drogenkonsums.

Menschen, die sich auf den untersten Hierarchiestufen an der Herstellung, dem Transport oder dem Verkauf von psychoaktiven Substanzen beteiligen, ohne je Gewalttaten verübt zu haben, werden heute extrem hart bestraft – mancherorts mit der Todesstrafe oder längeren Gefängnisstrafen als bei Gewaltverbrechen. Die persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Umstände, welche Menschen zu diesen Aktivitäten veranlassen, wirken sich selten strafmildernd auf Urteile aus. Die Achtung der Menschenrechte, eine nachhaltige Entwicklung und die Förderung des sozialen Zusammenhalts erfordern jedoch angemessene Strafen, Alternativen


zur Inhaftierung oder eine Amnestie, insbesondere um den Zugang zum legalen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Eine weitere verheerende Folge des internationalen Drogenkontrollsystems wurde in den letzten Jahren immer offensichtlicher: Für die große Mehrheit der Weltbevölkerung ist der Zugang zu Medikamenten, insbesondere Schmerz- und Betäubungsmitteln, erschwert, da die betreffenden Wirkstoffe sowohl auf den Listen der kontrollierten Substanzen als auch auf der WHO-Liste der unentbehrlichen Arzneimittel aufgeführt sind – ein weiterer „Kollateralschaden“ des 40-jährigen „Krieges gegen Drogen“ oder, wie es die Vereinten Nationen ausdrücken, eine „unbeabsichtigte Auswirkung“ der internationalen Drogenkonventionen.

Kein internationales Übereinkommen – selbst das repressivste aus dem Jahr 1988 – hindert jedoch ein Land daran, im Rahmen „der jeweiligen Verfassungsgrundsätze und Grundpfeiler des Rechtssystems“ die öffentliche Gesundheit zu schützen, den Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln zu erleichtern, den Drogenkonsum und -besitz zu entkriminalisieren sowie bei leichten Drogenvergehen Alternativen zu Strafmaßnahmen einzuführen.

Das internationale Drogenkontrollregime basiert weiterhin auf einer einzigen Prämisse: der strikten Prohibition von Drogen außerhalb des medizinischen oder wissenschaftlichen Gebrauchs. Dies macht deren Herstellung, Handel, Vertrieb und Konsum strafbar. Die Nachfrage nach Drogen ist jedoch real, und wenn diese nicht auf legale Weise befriedigt wird, geschieht dies durch einen illegalen Markt. Die Prohibition hat es ermöglicht, dass kriminelle Organisationen die Versorgungskette für Drogen in ihrer Gänze kontrollieren. Unter der daraus resultierenden Gewalt, Korruption und Geldwäscherei leidet die ganze Welt; Produktionsgebiete und Transitrouten sind umkämpft, die staatlichen und demokratischen Institutionen werden untergraben und die legale Wirtschaft geschwächt. Um den multinationalen kriminellen Unternehmen die Stirn zu bieten, müssen Staaten zusammenarbeiten.

Die wichtigste Frage wird immer noch selten gestellt: Wer soll die Kontrolle über diese risikoreichen Stoffe übernehmen – der Staat oder das organisierte Verbrechen? Wir sind überzeugt, dass die Regulierung des Marktes, das Erlassen von Vorschriften, die sich an den jeweiligen Gefahren der einzelnen Substanzen orientieren, sowie deren Überwachung und Durchsetzung das einzige verantwortungsvolle Vorgehen ist. Dies ist bereits heute bei Lebensmitteln, Chemikalien, Medikamenten und vielen anderen potenziell gefährlichen Produkten oder Verhaltensweisen der Fall. Die Regulierung von heute illegalen Substanzen ist nicht nur möglich, sondern notwendig, dies zeigt dieser Bericht. Auch wenn die Weltgemeinschaft lange braucht, um die geltenden Drogenübereinkommen zu überprüfen, befreit keine internationale Konvention die Staaten von ihrer Pflicht, das Leben, die Gesundheit und die Würde ihrer Bürger zu schützen und allen, ohne jegliche Diskriminierung, die gleichen Rechte zu gewähren.



**Ruth Dreifuss**  
Ehemalige Bundespräsidentin der Schweiz

Mit diesem Bericht gedenken wir den Mitgliedern der Weltkommission für Drogenpolitik Kofi Annan (1938–2018), Asma Jahangir (1952–2018), Thorvald Stoltenberg (1931–2018), John C. Whitehead (1922–2015) und Carlos Fuentes (1928–2012).

Die praktische Umsetzung der gesetzlichen Regulierung von Drogen schreitet rapide voran. Die Regulierung ist entscheidend, wenn Drogenpolitikreformen die Schäden der Prohibition und des illegalen Drogenhandels vermindern sollen. In der öffentlichen und politischen Debatte bleibt sie aber umstritten. Fortschritte können nur erreicht werden, wenn auf legitime Bedenken der Bevölkerung in Bezug auf eine Regulierung und deren Auswirkungen eingegangen wird, so wie auch auf die politische Opposition und auf die Schwerfälligkeit der Institutionen.

Die Regulierung und das Verwalten risikoreicher Produkte und Verhaltensweisen sind auf der ganzen Welt eine der Hauptaufgaben von Regierungsbehörden. Sie sind in praktisch allen Bereichen der Politik und des Rechts die Regel – nur in der Drogenpolitik nicht. Regulierungen gehen die Risiken in unserem Leben und in unseren Gemeinschaften an und sind allgegenwärtig: in Produktsicherheitsvorschriften die schwer entflammbare Matratzen vorschreiben, in Lebensmittelvorschriften, die ein Verfalldatum verlangen, in Vorschriften, welche Fahrzeuge wo und wie schnell gefahren werden dürfen.

Dieser Bericht geht das Risiko an, das weltweit über 250 Millionen Menschen eingehen, indem sie verbotene Substanzen konsumieren.<sup>1</sup> Diesen Umstand zu akzeptieren und eine wirksame Regulierungsstrategie auszuarbeiten, bedeutet weder sich geschlagen zu geben noch den Drogenkonsum zu verharmlosen. Es ist ein verantwortungsvolles, evidenzbasiertes Vorgehen, das sich auf die Realität bezieht, anstatt eine „Welt ohne Drogen“ schaffen zu wollen, wie dies ideologisch motivierte und letztlich kontraproduktive Maßnahmen tun.

Der Bericht beleuchtet die wichtigsten Fragen zur Regulierung, die sich nach den Erfahrungen der Kommission im öffentlichen Diskurs als die größten Stolpersteine erwiesen haben. Mit dem Eingehen auf diese Fragen will der Bericht die Debatte erleichtern und fördern und somit die dringend benötigte Reform voranbringen.

## 1. Wie eine Regulierung Drogen unter Kontrolle bringen kann

Im ersten Abschnitt stehen Art, Umfang und Auswirkungen eines Regulierungsansatzes im Vordergrund. Eine in sich schlüssige Darlegung, was die Drogenregulierung in einem realen Umfeld bedeuten kann, soll gängige Missverständnisse und falsche Vorstellungen beseitigen. Zur Veranschaulichung werden existierende Regulierungsbeispiele für legale Substanzen und andere risikoreichen Produkte oder Verhaltensweisen herangezogen. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, wie sich das Risiko einer übermäßigen Vermarktung durch Lernen aus den Erfahrungen mit Alkohol, Tabak und verschreibungspflichtigen Opioiden vermindern lässt.

**Verbotene Substanzen sollten reguliert werden.** Die Einführung einer gesetzlichen Regulierung muss behutsam, schrittweise und evidenzbasiert erfolgen und sich stets an den Prinzipien des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte, der öffentlichen Gesundheit, der nachhaltigen Entwicklung und des Friedens und der Sicherheit orientieren. Bei der Entwicklung und der Einführung einer Regulierung sollten die wichtigsten Erkenntnisse aus der Zivilgesellschaft und der von den Strafmaßnahmen am stärksten betroffenen Gemeinschaften einbezogen werden, wie von Personen, die Drogen konsumieren, Jugendlichen und kleinen Akteure im illegalen Markt. Das Spannungsfeld zwischen öffentlicher Gesundheit und kommerziellen Interessen sollte genau beobachtet werden. Um einer Überkommerzialisierung entgegenzuwirken, sollten Erkenntnisse aus bestehenden legalen Märkten für potenziell gefährliche Stoffe genutzt werden. Die Einführung jeder Regulierung muss aus der Perspektive von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen überwacht und ausgewertet werden, um die Wirksamkeit zu messen und auf unvorhergesehene negative Auswirkungen reagieren zu können.



Politische Entscheidungsträger sollten sich über den aktuellen Wissensstand zur gesetzlichen Regulierung von Drogen informieren und Partizipationsprozesse zur Ausarbeitung der Reformen einführen. Regierungsverantwortliche auf allen Ebenen haben die Pflicht, umfassende nationale Debatten über wichtige gesellschaftliche Fragen anzustoßen, einschließlich die der verantwortungsvollen gesetzlichen Regulierung illegaler Drogen. Staatliche und lokale Regierungen sind zudem verpflichtet, Erkenntnisse zu sammeln, die dann analysiert und dazu verwendet werden können, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen eines Verbots denjenigen einer Regulierung gegenüberzustellen. Diese Erkenntnisse müssen sie ihren Bürgern vorlegen und landesweite Partizipationsverfahren eröffnen, in denen die Erkenntnislage und die Optionen diskutiert werden. Politische Entscheidungsträger sollen die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigen und Regulierungsmodelle ausarbeiten, die den lokalen und nationalen Gegebenheiten gerecht werden.

## 2. Herausforderungen bei der Implementierung einer Regulierung

Der zweite Abschnitt befasst sich mit den Auswirkungen des Übergangs zu regulierten Märkten, insbesondere in Entwicklungsländern oder Ländern mit schwachen Institutionen. Dies ist ein wichtiger, aber wenig diskutierter Aspekt im globalen Diskurs – ein Aspekt, der in der Vergangenheit von den Standpunkten und Interessen der Industrieländer dominiert wurde. Dieser Abschnitt untersucht zudem, wie Millionen von Menschen, die derzeit in der illegalen Drogenwirtschaft arbeiten, nach dem Ende der Prohibition unterstützt werden können.

**Staaten sollten eine schrittweise Regulierung von Substanzen mit geringerer Wirkstärke in Erwägung ziehen.** Jedes Land muss seinen eigenen Weg zur Regulierung finden, abgestimmt auf den jeweiligen nationalen Kontext und die damit verbundenen Einschränkungen sowie die institutionellen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen. Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen oder schwachen Institutionen dürfen kein Hindernis für eine Regulierung darstellen. Indem sie die negativen Auswirkungen des illegalen Handels verringert, kann eine Regulierung der Drogenmärkte die Entwicklung fördern und die Institutionen stärken. Vorrangig gesetzlich reguliert werden könnten Substanzen mit der höchsten Prävalenz des Konsums im Land; pflanzliche Drogen wie Cannabis, Kokablätter oder Opium; oder andere Substanzen, die historisch oder traditionell konsumiert werden oder Teil des Kulturerbes sind.

**Bei einer gesetzlichen Regulierung dürfen politische Entscheidungsträger die am stärksten von der Prohibition Betroffenen nicht einfach zurücklassen.** Bei jedem Übergang zu einer Regulierung von Produktion, Handel und Verkauf von Drogen müssen jene Individuen und Gemeinschaften Vorrang haben, die durch Armut, Marginalisierung oder mangelnde Alternativen in gewaltfreie illegale Aktivitäten gedrängt worden waren, sowie jene, die am stärksten unter den Strafmaßnahmen zur Drogenbekämpfung gelitten haben.

## 3. Regulierung kann das organisierte Verbrechen schwächen

Nach dem Fokus der bisherigen Abschnitte auf der Einführung einer Regulierung lag, werden im dritten Teil die möglichen Auswirkungen auf die organisierte Kriminalität untersucht. Es werden auch andere illegale Aktivitäten behandelt, weil die kriminellen Gruppierungen ihre Energie in andere Formen der Kriminalität lenken werden, sobald ihnen die illegalen Drogenmärkte entzogen werden. Wie kann die Bekämpfung des organisierten Verbrechens durch die Möglichkeiten, die eine Regulierung bietet, maximiert werden, und wie fügen sich diese in die umfassende Agenda für nachhaltige Entwicklung ein?



Staaten müssen die Entwicklungsmöglichkeiten ausschöpfen, die eine Regulierung der Drogenmärkte bietet. Dies bedeutet, die Ressourcen neu zu verteilen, um die zu erwartenden Veränderungen im Bereich der organisierten Kriminalität aufzufangen. Die Regierungen müssen institutionelle Mechanismen gegen Geldwäsche, Korruption und grenzüberschreitende Kriminalität schaffen als Teil ihrer umfassenderen Bemühungen, die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, die Strafverfolgungspraktiken zu reformieren und institutionelle Kapazitäten zu schaffen. Kriminelle Organisationen sind bereits heute über den Drogenhandel hinaus aktiv. Eine mögliche Verlagerung der organisierten Kriminalität weg von Drogen in andere Formen der Kriminalität sollte daher nicht überbewertet werden. Die Regulierung hat das Potenzial, Macht und Einfluss der organisierten Kriminalität erheblich zu schwächen und Ressourcen freizusetzen, um deren Ursachen und andere Formen der Kriminalität zu bekämpfen.

#### 4. Das internationale Drogenkontrollsystem modernisieren

Der letzte Abschnitt befasst sich mit den Möglichkeiten, wie das veraltete und dysfunktionale internationale Drogenkontrollsystem der Zeit angepasst werden kann – insbesondere die drei UN-Drogenkontrollverträge und die damit verbundenen Institutionen, die das prohibitionistische Modell in der internationalen Politik und im internationalen Recht seit 60 Jahren festschreiben. Die Spannungen zwischen dem Bedürfnis von Mitgliedstaaten, eine Regulierung zu testen, und ihren vertraglichen Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung der Prohibition haben sich zu einem Brennpunkt zwischen zunehmend polarisierten Positionen entwickelt. Wie kann dieser gordische Knoten gelöst und ein Weg gefunden werden zu einem sachdienlicheren, flexibleren Drogenkontrollrahmen, der den Realitäten der modernen Welt entspricht?

**Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten dringend die verschiedenen Optionen zur Modernisierung des internationalen Drogenkontrollregimes prüfen, um den aktuellen Bedürfnissen aller von der Drogenpolitik Betroffenen gerecht zu werden.** Die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und die wissenschaftliche Gemeinschaft sollten in zentralen internationalen Foren in formellen und informellen Dialogen den Weg zu Reformen ebnen und die Welt dem eigentlichen Ziel der Drogenkonventionen – die „Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit“ zu schützen – näherbringen. Wenn die internationale Drogenkontrolle einen wirksamen Rahmen haben soll, muss sie sich vom gegenwärtigen repressiven Paradigma lösen und dem neuen Fokus auf Gesundheit, Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung besser gerecht werden. Entscheidend ist, dass Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, Drogen zu regulieren. Bis dahin sollten reformwillige Mitgliedstaaten alle Möglichkeiten ausloten, um in Sachen Regulierung nationale und internationale Fortschritte zu erzielen, während sie die Kernpunkte der UN-Charta respektieren und daran denken, dass der Austausch und ein gemeinsames Vorgehen den produktivsten Ansatz darstellen.

**Der Generalsekretär der Vereinten Nationen sollte bei der Reform des internationalen Drogenkontrollregimes die Führung übernehmen.** Eine solche Reform sollte zum Ziel haben, bestehende internationale Mechanismen besser zu nutzen, um die Menschenrechte und der öffentlichen Gesundheit besser zu schützen, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und Korruption, Geldwäsche und organisierte Kriminalität wirksam zu bekämpfen.





Demonstration für die Regulierung von Cannabis für den Freizeitkonsum vor dem Parlamentsgebäude in Montevideo, Uruguay.  
© Pablo Porciuncula/Getty.



# WIE EINE REGULIERUNG DROGEN UNTER KONTROLLE BRINGEN KANN

Die Regulierung von Drogen – oft fälschlicherweise als unkontrollierte Liberalisierung dargestellt – lässt sich am besten als eine Form des verantwortungsvollen Risikomanagements durch die Regierungen beschreiben. Sie verlagert die Drogenkontrolle von unregulierten kriminellen Märkten zu den zuständigen staatlichen Stellen. Es gibt keine Universallösung für diesen Übergang von Prohibition zu gesetzlicher Regulierung: Jedes Land und jede Gerichtsbarkeit muss eine auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Strategie entwickeln und entscheidende Fragen klären. So zum Beispiel, wie sichergestellt werden kann, dass die Interessen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit nach dem Ende der Prohibition über private Profitinteressen gestellt werden.

Die Regulierung und das Verwalten risikoreicher Produkte und Verhaltensweisen sind auf der ganzen Welt eine der Hauptaufgaben von Regierungsbehörden. Sie sind in praktisch allen Bereichen der Politik und des Rechts die Regel – nur in der Drogenpolitik nicht. Eine Regulierung geht die Risiken in unserem Leben und in unseren Gemeinschaften an und ist allgegenwärtig: in Produktsicherheitsvorschriften, die schwer entflammbare Matratzen vorschreiben, in Lebensmittelvorschriften, die ein Verfalldatum verlangen, in Vorschriften, welche Fahrzeuge wo und wie schnell gefahren werden dürfen.

Dieser Bericht geht das Risiko an, das weltweit über 250 Millionen Menschen eingehen, indem sie verbotene Substanzen konsumieren.<sup>2</sup> Diesen Umstand zu akzeptieren und eine wirksame Regulierungsstrategie auszuarbeiten, bedeutet weder sich geschlagen zu geben noch den Drogenkonsum zu verharmlosen. Es ist ein verantwortungsvolles, evidenzbasiertes Vorgehen, das sich auf die Realität bezieht, anstatt eine „Welt ohne Drogen“ schaffen zu wollen, wie dies ideologisch motivierte und letztlich kontraproduktive Maßnahmen tun.

Die Regulierung von Drogen kann alle Elemente eines legalen Marktes einbeziehen: die Lizenzierung der Produzenten und die Produktsicherheit; den Preis, die Wirkstärke, die Verpackung und die Herstellung der Produkte; die Lizenzierung, Überprüfung und Schulung der Verkäufer. Die Verkaufsstellen für die Substanzen können reguliert werden, einschließlich Standort, Erscheinungsbild und Öffnungszeiten, wie auch das Marketing, die Werbung, das Branding und die Verkaufsförderung der Substanzen. Zugang und Verfügbarkeit können reguliert werden, vor allem durch Altersbegrenzungen, aber möglicherweise auch in Form von lizenzierten Käufer- oder Clubmitgliedschaften und medizinischen Verschreibungsmodellen. Keines dieser Regulierungsinstrumente und auch nicht das kollektive globale Fachwissen der unterstützenden Regulierungsbehörden sind verfügbar, wenn die Märkte in krimineller Hand bleiben.

## Drogenrisiken bewerten und ihnen entgegenwirken

Drogen zu regulieren bedeutet, die regulativen Prinzipien und Instrumente, die routinemäßig für alles andere eingesetzt werden, auf eine Reihe von risikoreichen Produkten und Verhaltensweisen anzuwenden, die bisher vollständig durch eine kriminelle Wirtschaft kontrolliert wurden. So gesehen ist die gesetzliche Regulierung des Zugangs und des Konsums bestimmter Drogen für Erwachsene nicht radikal oder abwegig, sondern naheliegend und normal. Verglichen mit politischen Maßnahmen in Bezug auf andere riskante Verhaltensweisen – wie gefährliche Sportarten, ungesunde Ernährung oder ungeschützter Geschlechtsverkehr – sind es die repressiven Drogenverbote, die als „radikale“ politische Maßnahmen zu werten sind, nicht die Regulierung. Drogen sollten nicht deshalb reguliert werden, weil sie ungefährlich sind, sondern gerade weil sie Risiken bergen.

Die Risiken, die mit verschiedenen Drogen und Formen des Drogenkonsums verbunden sind, reichen von vernachlässigbar bis schwerwiegend. Doch so riskant eine Droge auch sein mag, das Risiko steigt unweigerlich, bisweilen sogar dramatisch, wenn sie in einem nicht regulierten,



illegalen Umfeld produziert, verkauft und konsumiert wird. Substanzen mit unbekannter Wirkstärke werden ohne Qualitätskontrollen abgegeben, oft unter falschen Inhaltsangaben, mit Streckmitteln oder unbekannten Wirkstoffen verfälscht und versetzt<sup>3</sup> und ohne jegliche Hinweise zu Inhalt, Risiken oder Sicherheitsvorkehrungen. Das sind Risiken, die direkt mit der Prohibition zusammenhängen. Die Wiedererlangung der Kontrolle über diesen Markt durch verantwortliche Regierungen und Regulierungsbehörden kann sie erheblich reduzieren.

„Alle Drogen müssen legalisiert werden. ...  
In den letzten 30 Jahren ist [der Krieg gegen Drogen] gewachsen,  
gewachsen, gewachsen und gewachsen, jeden Tag mehr Probleme, jeden Tag  
mehr Gewalt, jeden Tag mehr Militarisierung. Das hat die Leute nicht  
von den Drogen ferngehalten.“

Jorge Batlle, ehemaliger Präsident von Uruguay, 2001

Eine wirksame Marktregulierung erfordert Regeln und Parameter für das, was erlaubt ist, und dann die Gewährleistung, dass sie eingehalten werden. Was außerhalb dieser Parameter liegt, wie z. B. der Verkauf an Kinder oder ungenügende Verpackungsinformationen, wäre weiterhin verboten und würde mit angemessenen Sanktionen belegt. Dieses Verständnis von Regulierung widerlegt die gängige Fehlannahme, dass die Legalisierung von Drogen eine Lockerung der Kontrolle oder eine Liberalisierung der Märkte bedeutet. Das Legalisieren ist nur der Prozess, etwas legal zu machen, was vorher illegal war. Regulierung, gesetzliche Regulierung oder ein gesetzlich regulierter Markt ist der Endpunkt in diesem Prozess: das Regelwerk, welches Herstellung, Vertrieb und Konsum von Drogen bestimmt. Die Regulierung ermöglicht die staatliche Kontrolle in einem Marktbereich, in dem es zuvor keine gab. Für jedes neue Regelwerk werden die Aufgaben der Durchsetzungsbehörden, was die Einhaltung der Vorschriften betrifft, genau definiert.

Abbildung 1: Regulierung vermindert Schäden an Gesundheit und Gesellschaft

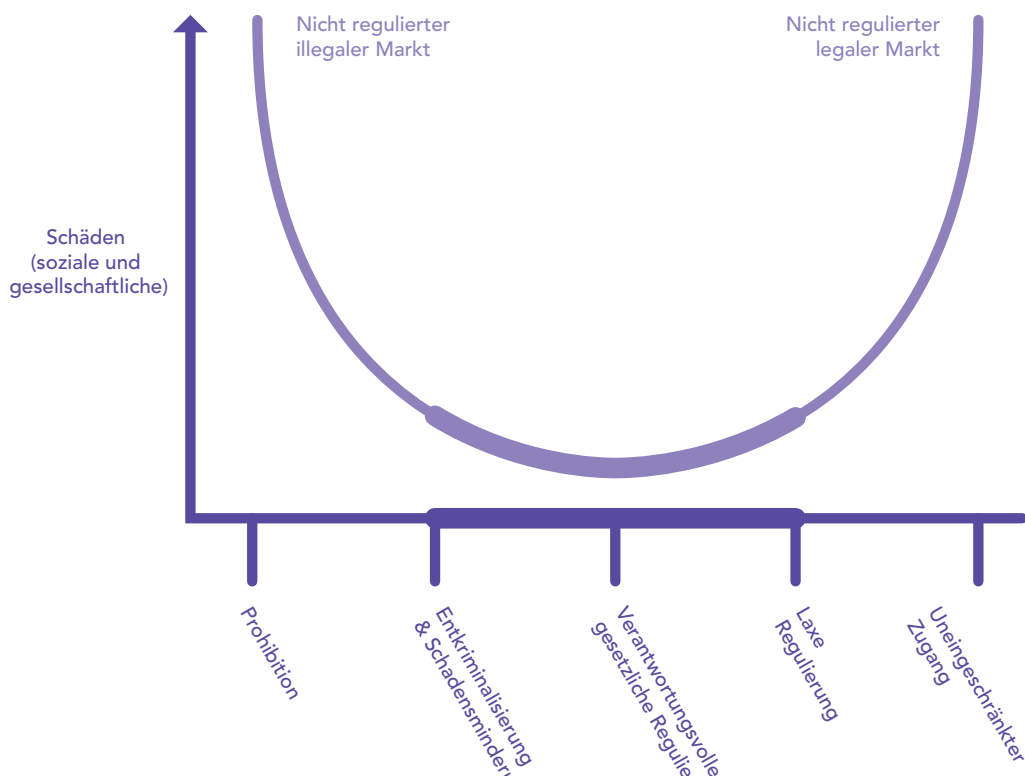


Abbildung 1 veranschaulicht das Hauptargument für eine Regulierung. Das Spektrum der politischen Möglichkeiten reicht von einem faktisch unregulierten Markt – dem Schwarzmarkt unter der Prohibition – zu einem anderen, dem legalen, kommerzialisierten freien Markt.<sup>4</sup> Beide Märkte sind profitgetrieben. Beide müssen sich nicht mit den Folgen gesundheitlicher und sozialer Schäden auseinandersetzen. Eine angemessene staatliche Regulierung zwischen diesen Extremen kann den Gesamtschaden minimieren und den Nutzen maximieren. Eine rein staatliche Regulierung beansprucht daher die pragmatische Position in der Mitte.

Auch nach einer Legalisierung gibt es zahlreiche Möglichkeiten, den Markt zu regulieren, wie Abbildung 1 zeigt. Der internationale Diskurs über Drogen verlagert sich immer mehr vom „Ob“ zum „Wie“, wenn es um die Einführung einer Regulierung geht. Dieser begrüßenswerte Fortschritt unterstreicht nicht nur die Notwendigkeit, mögliche Regulierungen für illegale Substanzen zu prüfen, sie zeigt auch, dass die bestehende Regulierung von Alkohol, Tabak und anderen legalen Drogen überprüft und verbessert werden muss. Diese gleichzeitigen Forderungen stehen in keinem Widerspruch zueinander; das Ziel der verbesserten Regulierung ist das gleiche, nur die Ausgangslage ist eine andere.

Die Details der Regulierungsmodelle müssen durch sensibles Eingehen auf lokale wirtschaftliche, politische und kulturelle Gegebenheiten festgelegt werden. Unterschiedliche Drogen und Präparate erfordern ebenfalls verschiedene Ansätze. Risikoreichere Substanzen rechtfertigen ein höheres Maß an staatlichen Interventionen und striktere Auflagen. So würde beispielsweise injizierbares Heroin im Rahmen eines medizinischen Verschreibungsmodells weitaus strengeren Kontrollen unterliegen als die weniger restriktiven Absatzmärkte für Cannabis. Die Möglichkeit, die Intensität der regulatorischen Kontrollen zu variieren, ermöglicht die Bestimmung eines „Risiko-Verfügbarkeits-Gradienten“, nach welchem die Verfügbarkeit von Substanzen mit zunehmendem Risiko stärker eingeschränkt wird (Abbildung 2).

Abbildung 2: Regulierung kann die Verfügbarkeit von Drogen den Risiken angleichen



Dieser regulatorische Risiko-Verfügbarkeits-Gradient kann längerfristige Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit unterstützen, indem er schrittweise den risikoreichen Konsum eindämmt und weniger riskante Verhaltensweisen anregt. Diese Überlegung wurde beispielsweise herangezogen, als Alkohol mit höherem Alkoholgehalt mit höheren Steuersätzen belegt wurde, um den Konsum stärkerer alkoholischer Getränke zu verhindern. Längerfristig kann ein solcher Ansatz soziale Normen schaffen, die einen verantwortungsvolleren und weniger schädlichen Konsum begünstigen. Illegale Drogenmärkte werden dagegen von wirtschaftlichen Abläufen getrieben, welche die Produktion und das Angebot wirkungsstärkerer und lukrativerer Drogen und Präparate fördern. Eine erfolgreiche Regulierung kann dazu beitragen, diese Dynamik allmählich umzukehren.

Ein gesetzlich reguliertes Angebot führt daher nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Drogenverfügbarkeit, sondern ist eine Möglichkeit für die zuständigen Behörden zu kontrollieren, welche Drogen wo und in welcher Form erhältlich sind. Die Aufrechterhaltung von Verboten für die wirkungsstärksten und gefährlichsten Drogen – wie zum Beispiel synthetische Opiode wie Carfentanyl, die in kleinsten Dosen tödlich sein können – bleibt ein gesundheitspolitisches Muss und kann durch die Verfügbarkeit von weniger potenten und weniger riskanten Alternativen noch besser begründet werden. Auch wenn bestimmte hochriskante Produkte verboten bleiben, wird es vermutlich Personen geben, die sie dennoch konsumieren. Für sie sollte der Ansatz der Schadensminderung und Entkriminalisierung gelten.

Die Prävention und die Verminderung der Nachfrage sind ebenfalls wichtige Elemente der Schadensminderung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen. Dass die Regulierung risikoreicher Substanzen die Prävention unterstützt, mag unlogisch erscheinen. Es wird jedoch plausibler, wenn man ein streng geregeltes Regulierungsmodell nur für Erwachsene in Betracht zieht, das auf dem Prinzip des pragmatischen Risikomanagements aufbaut. Der Übergang von nicht regulierten illegalen Straßenverkäufen zu streng kontrollierter Verfügbarkeit, einschließlich der Durchsetzung des Jugendschutzes, kann Präventionsmaßnahmen unterstützen. Ein solcher Übergang kann zusätzlich vorangetrieben werden, indem zumindest ein Teil der Mittel, die derzeit für kontraproduktive Strafverfolgungsmaßnahmen verwendet werden, in bewährte Präventions- und Aufklärungsprogramme umgeleitet wird.

Es gibt mindestens fünf grundlegende Möglichkeiten zur Regulierung des Angebots und der Verfügbarkeit von Drogen,<sup>5</sup> die alle bereits auf bestehende Produkte angewandt werden:

*Ärztliche Verschreibung:* Die risikoreichsten Substanzen (ob in Bezug auf Toxikologie oder Abhängigkeitspotenzial) können von medizinischen Fachleuten an Menschen mit Drogenabhängigkeit verschrieben werden. Je nach Bedarf können verschiedene Regulierungsstärken eingesetzt werden. Heroingestützte Behandlungen in Tageskliniken in der Schweiz sind ein Beispiel für diesen Ansatz.<sup>6</sup>



Die Risiken des Straßenhandels (links, © Alan Betson) im Vergleich zum sichereren Verkauf von reguliertem Cannabis in der Verkaufsstelle Calveras Little Trees in Kalifornien (rechts, © Jeremy Carlson).



*Fachapotheke:* Apotheker oder ähnlich lizenzierte und ausgebildete Fachkräfte können den rezeptfreien Verkauf von Drogen kontrollieren. Zusätzliche Kontrollen, wie z. B. die Lizenzierung von Käufern oder Verkaufsrationierungen, können ebenfalls implementiert werden. Dies ist eines der in Uruguay eingeführten Modelle für den Einzelhandel mit Cannabis.<sup>7</sup>

*Lizenzierter Einzelhandel:* Lizenzierte Verkaufsstellen können risikoarme Drogen unter Einhaltung strikter Auflagen verkaufen. Kontrolliert werden z. B. Preis, Marketing, Verkauf an Minderjährige und vorgeschriebene Gesundheits- und Sicherheitsinformationen auf Produktverpackungen. Cannabis-Einzelhändler in Kanada folgen diesem Modell.<sup>8</sup> Weniger restriktive Beispiele für dieses Modell sind Spezialgeschäfte (wie für Alkohol in skandinavischen Ländern), der Verkauf durch Tabakwarenhändler oder der rezeptfreie Verkauf von Cannabis in Apotheken.

*Lizenzierte Lokale:* Ähnlich wie Kneipen, Bars oder Cannabis-Coffeeshops verkaufen lizenzierte Lokale Drogen mit geringerem Risiko für den Konsum vor Ort. Die Bedingungen sind ähnlich strikt wie die des lizenzierten Einzelhandels, jedoch mit zusätzlicher Verantwortung für Händler und Betreiber der Lokale.

*Unlizenzierte Einzelhandel:* Drogen mit einem geringen Risiko, wie Kaffee oder Kokatee, bedürfen nur einer minimalen oder gar keiner Genehmigung. Eine Regulierung ist nur nötig, um die Einhaltung von Produktionspraktiken und Handelsvorschriften sicherzustellen.

„Schadensminderung bedeutet mehr als nur Entkriminalisierung. Um den Schaden wirklich anzugehen und zu verringern, sollte Cannabis getestet, nachverfolgt und besteuert werden. Getestet auf Wirkstärke, Schimmelpilze, Mikroben, Restlösemittel, Pestizide und andere Verunreinigungen, sodass der Cannabiskonsum sicher ist. Nachverfolgung, so dass verunreinigtes Cannabis leicht identifiziert und zurückgerufen werden kann. Besteuert, um das Geld für die sozialen Kosten im Zusammenhang mit Cannabis aufzubringen: für Jugendprävention, Therapie und Prävention von problematischem Konsum und öffentliche Aufklärungskampagnen.“

Barbara Brohl, ehemalige Direktorin der Steuerbehörde von Colorado, 2016

## Überkommerzialisierung verhindern

Bei der Gestaltung eines angemessenen Rechtsrahmens für Drogen ist es wichtig, das Spannungsfeld auszugleichen, das zwischen den Interessen der öffentlichen Gesundheit (risikoreichen Drogenkonsum mäßigen und Gesundheitsschäden minimieren) und der kommerziellen Unternehmen, die Drogen verkaufen (Umsatz und Gewinn maximieren), liegt.

Rechtskörperschaften, die Steuern zahlen und dem Gesetz, den Gewerkschaften und den Verbraucherorganisationen gegenüber Rechenschaft schulden, sind natürlich Verbrecherorganisationen vorzuziehen, die gegenüber niemandem Rechenschaft ablegen müssen. Im Gegensatz zum organisierten Verbrechen können Unternehmen in einem legalen Markt ihre Kunden jedoch offen und direkt bewerben. Die Gefahr, dass eine gewinnorientierte Kommerzialisierung zu einer aggressiven Vermarktung neu zugelassener Substanzen führen könnte – ähnlich wie dies beim Alkohol, Tabak und bei medizinischen Opioiden der Fall war – hat Ängste vor einem unkontrollierten Anstieg des Konsums und den damit verbundenen Gesundheitsschäden geschürt. Die Reaktion auf diese Besorgnis sollte die Politik veranlassen, diese Risiken einzudämmen, anstatt die Reform deswegen ganz fallen zu lassen.<sup>9</sup> Erste Erkenntnisse aus der kommerziell orientierten Cannabis-Regulierung in den Vereinigten Staaten deuten darauf hin, dass es noch Lehren zu ziehen gibt. Die unheilvollen Prognosen einiger Reformkritiker sind jedoch nicht eingetroffen. Die Ergebnisse sind positiv.<sup>10</sup>

Profitorientierte Unternehmen müssen nicht von den Drogenmärkten ausgeschlossen werden. Durch Wettbewerb und Unternehmertum entsteht Innovation und erhöht sich die Effizienz. Es wird jedoch wichtig sein, in den regulatorischen Rahmenbedingungen Kontrollmechanismen einzubauen, die eine ungezügelter Kommerzialisierung und ein unkontrolliertes Marketing verhindern können. Die übermäßige Kommerzialisierung von Alkohol und Tabak auf der ganzen Welt und jüngst in Nordamerika von verschreibungspflichtigen Opioiden hat der Volksgesundheit ernsthaft geschadet.

Einige alternative Marktmodelle, die bereits vorgeschlagen oder erprobt wurden:

#### **Staatliches Marktmonopol oder Teilmonopol**

Staatliche Monopole auf das Angebot von Alkohol sind in ganz Skandinavien üblich (Systembolaget in Schweden, Alko in Finnland, Vínbúð in Island, Vinmonopolet in Norwegen) wie auch in den meisten kanadischen Provinzen. Letztere wenden nun ähnliche staatliche Monopolmodelle für die legale Cannabisversorgung an.<sup>11</sup> In Uruguay ist die Regierung der einzige Abnehmer von lizenzierten Cannabisprodukten und der einzige Lieferant für den apothekenpflichtigen Verkauf. Sowohl in Kanada als auch in Uruguay wird Cannabis in markenneutralen Verpackungen mit standardisierten Produktinformationen und Gesundheitswarnungen verkauft.

#### **Beschränkung des Marktes von bestimmten pflanzlichen Drogen auf den Eigenanbau und die Weitergabe ohne Erwerbszweck**

Beispiele dafür sind die Modelle zur Regulierung von Cannabis in Washington D.C.<sup>12</sup> und Vermont<sup>13</sup> in den Vereinigten Staaten, die eine bestimmte Menge für den Eigenanbau und das nichtkommerzielle Weitergeben erlauben.

#### **Nichtkommerzielles, auf Mitgliedschaft basierendes Clubmodell**

Mit den 'Cannabis Social Clubs' in Spanien wurde ein Modell ins Leben gerufen, das erwachsene Mitglieder in einem kontrollierten Umfeld auf gemeinnütziger Basis Cannabis anbauen und gemeinsam nutzen lässt.<sup>14</sup> Dieses Modell wurde inzwischen auch in anderen Ländern eingeführt, u. a. in Uruguay (neben dem Eigenanbau und den lizenzierten Einzelhandelsoptionen) und Belgien.

#### **Begrenzung der Größe der Unternehmen, die am Markt teilnehmen dürfen, um Einflussnahme auf Regulierungsbehörden und Lobbyarbeit zu verhindern.**

#### **Beschränkung des Marktzugangs auf gemeinnützige Einrichtungen, Wohltätigkeitsorganisationen oder soziale Unternehmen**

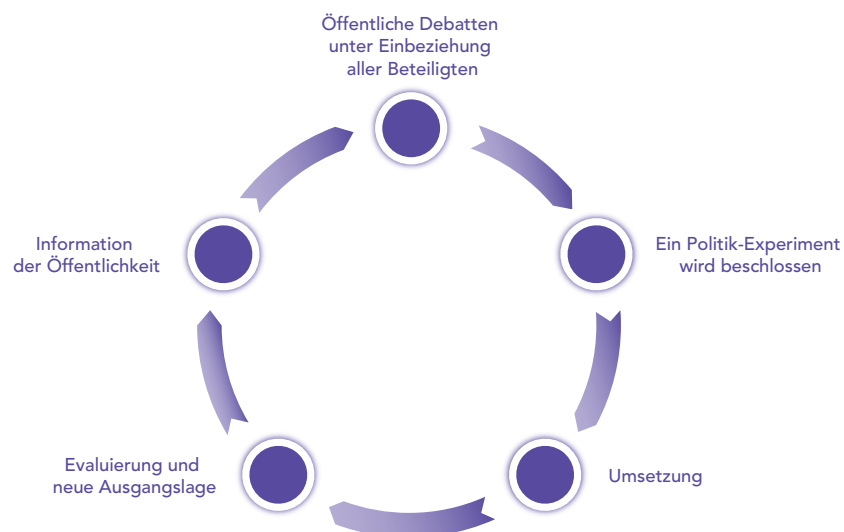
In vielen Ländern existieren für Unternehmen Rechtsformen, um entweder gemeinnützig zu arbeiten oder Gemeinschafts-, Arbeitnehmer- und Umweltinteressen als gesetzlich festgelegte Ziele zu haben.<sup>15</sup>

## Aus Fehlern lernen und die Einführung der Regulierung überwachen

Regulatorische Kontrollen, wie sie als Reaktion auf die schwerwiegenden Risiken eines langfristigen Tabakkonsums zunehmend eingesetzt werden, weisen den Weg für die Regulierung von derzeit verbotenen Substanzen. Preis-, Verpackungs-, Marketing- und Verfügbarkeitsbeschränkungen, wie sie im Tabakrahmeneinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)<sup>17</sup> – beschrieben sind, haben in vielen Ländern in Kombination mit Aufklärungsarbeit den schädlichen Tabakkonsum erfolgreich reduziert. Dieser Erfolg wurde erreicht, ohne Tabakproduzenten und -verkäufer den legalen Zugang zum Markt

zu verwehren oder Personen zu kriminalisieren, die Tabak konsumieren. Der regulatorische Pragmatismus des FCTC steht in krassem Gegensatz zu den prohibitionistischen Aspekten der drei Drogenkonventionen der Vereinten Nationen. Diese genießen ein ähnliches Maß an Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, propagieren gegenüber dem Drogenkonsum aber ein ganz anderes Vorgehen. Ein Vorgehen, das auf Ideologien beruht, und nicht auf nachgewiesener Wirksamkeit.

Abbildung 3: Die Gestaltung staatlicher Strategien



Politische Entscheidungsträger, die neue Regulierungsmodelle entwickeln, haben die seltene Möglichkeit, etwas „richtig zu machen“, indem sie die Fehler der Vergangenheit vermeiden. Der Fortschritt muss durch sachkundiges Experimentieren und Evaluieren geleitet sein sowie durch die Bereitschaft, flexibel zu bleiben und intelligent auf Erfolge und Misserfolge zu reagieren. Jede politische Innovation bringt ein gewisses Risiko und eine gewisse Unvorhersehbarkeit mit sich. Ein vorsichtiger, schrittweiser und zu Beginn eher streng regulierter Ansatz ist in Anbetracht dessen, was auf dem Spiel steht, zu bevorzugen. Unzulängliche Regelwerke im Nachhinein anzupassen ist bedeutend schwieriger – insbesondere, wenn etablierte und politisch mächtige Interessengruppen Einfluss ausüben.

„Wir müssen uns mit der Regulierung und der öffentlichen Aufklärung befassen und nicht mit der totalen Unterdrückung von Drogen, von der wir wissen, dass sie nicht funktioniert. Die erfolgreichen Maßnahmen zur Verringerung des Tabakkonsums (einer schweren und sehr schädlichen Sucht) zeigen, was erreicht werden kann. Es waren Regulierung und Aufklärung, die es möglich machten, die Zahl der Raucher in vielen Ländern zu senken, nicht die Androhung von Gefängnisstrafen. Höhere Steuern, Verkaufsbeschränkungen und wirksame Anti-Raucher-Kampagnen haben zu den gewünschten Resultaten geführt.“

Kofi Annan, Mitglied der Weltkommission für Drogenpolitik, 2016



Oft gilt es Ungleichgewichte auszubalancieren: zwischen den Interessen verschiedener Akteure, zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen und zwischen sich widersprechenden Prioritäten. Preis- und Besteuerungsvorschriften können zum Beispiel den Konsum bestimmter Produkte zu Gunsten anderer einschränken oder fördern. Wie die Tabakregulierung jedoch gezeigt hat, können steigende Preise auch einen illegalen Parallelmarkt fördern, der die – durch Steuern oder andere Preisvorgaben – künstlich aufgeblähten Preise unterbietet. Für dieses Dilemma gibt es keine ideale Lösung. Innerhalb eines geschaffenen rechtlichen Rahmens werden jedoch Regierungen und verantwortliche Behörden die Befugnis haben, einzugreifen – und Entscheidungen bei Bedarf im Interesse der Gesundheit und des Wohlergehens ihrer Bürger wieder zu revidieren – anstatt die Verantwortung einer komplett unregulierten, profitorientierten kriminellen Wirtschaft zu überlassen.

## EMPFEHLUNG 1

### **Verbotene Substanzen sollten reguliert werden.**

Die Einführung einer gesetzlichen Regulierung muss behutsam, schrittweise und evidenzbasiert erfolgen und sich stets an den Prinzipien des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte, der öffentlichen Gesundheit, der nachhaltigen Entwicklung und des Friedens und der Sicherheit orientieren. Bei der Entwicklung und der Einführung einer Regulierung sollten die wichtigsten Erkenntnisse aus der Zivilgesellschaft und der von den Strafmaßnahmen am stärksten betroffenen Gemeinschaften einbezogen werden, wie von Personen, die Drogen konsumieren, Jugendlichen und kleinen Akteure im illegalen Markt. Das Spannungsfeld zwischen öffentlicher Gesundheit und kommerziellen Interessen sollte genau beobachtet werden. Um einer Überkommerzialisierung entgegenzuwirken, sollten Erkenntnisse aus bestehenden legalen Märkten für potenziell gefährliche Stoffe genutzt werden. Die Einführung jeder Regulierung muss aus der Perspektive von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen überwacht und ausgewertet werden, um die Wirksamkeit zu messen und auf unvorhergesehene negative Auswirkungen reagieren zu können.

## EMPFEHLUNG 2

### **Politische Entscheidungsträger sollten sich über den aktuellen Wissensstand zur gesetzlichen Regulierung von Drogen informieren und Partizipationsprozesse zur Ausarbeitung der Reformen einführen.**

Regierungsverantwortliche auf allen Ebenen haben die Pflicht, umfassende nationale Debatten über wichtige gesellschaftliche Fragen anzustoßen, einschließlich die der verantwortungsvollen gesetzlichen Regulierung illegaler Drogen. Staatliche und lokale Regierungen sind ebenso verpflichtet, Erkenntnisse zu sammeln, die dann analysiert und dazu verwendet werden können, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen eines Verbots denjenigen einer Regulierung gegenüberzustellen. Diese Erkenntnisse müssen sie ihren Bürgern vorlegen und landesweite Partizipationsverfahren eröffnen, in denen die Erkenntnislage und die Optionen diskutiert werden. Politische Entscheidungsträger sollen die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigen und Regulierungsmodelle ausarbeiten, die den lokalen und nationalen Gegebenheiten gerecht werden.

# HERAUSFORDERUNGEN BEI DER IMPLEMENTIERUNG EINER REGULIERUNG

Jeder Übergang zu gesetzlich regulierten Drogenmärkten wird erhebliche Auswirkungen haben. Diese hängen jedoch stark vom sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gefüge des jeweiligen Landes ab. Dieser Abschnitt befasst sich mit den Herausforderungen der Drogenregulierung in Entwicklungsländern und in Regionen mit schwachen Institutionen. Außerdem wird untersucht, wie die Interessen der sozial ausgegrenzten und wirtschaftlich gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die heute in der illegalen Drogenwirtschaft tätig sind, in den Reformprozess und die umfassende Agenda für nachhaltige Entwicklung einbezogen werden können.

## Der illegale Drogenmarkt fördert Korruption und Gewalt

Drogen sind heute der größte illegale Warenmarkt der Welt. Das Aufeinanderprallen einer steigenden Nachfrage mit einem unflexiblen prohibitionistischen Vorgehen hat die Expansion eines globalen, ausschließlich von kriminellen Unternehmern kontrollierten Marktes begünstigt. Wie das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) 2008 feststellte, „ist die erste unbeabsichtigte Auswirkung [des globalen Drogenkontrollregimes] die Schaffung eines kriminellen Schwarzmarktes. Es gibt mehr als genug Verbrecher, die an einem Markt interessiert sind, auf dem eine hundertfache Wertsteigerung von der Produktion bis zum Einzelhandel keine Seltenheit ist.“<sup>18</sup>

Das Ausmaß des illegalen Drogenmarktes ist gigantisch; Im Jahr 2005 wurde der Umsatz auf Endkundenebene auf 320 Milliarden Dollar geschätzt<sup>19</sup>– gleichauf mit dem weltweiten Textilhandel. Dieser riesige kriminelle Markt untergräbt die staatlichen Institutionen und behindert die nachhaltige Entwicklung. Diese „unbeabsichtigten Auswirkungen“ des Krieges gegen Drogen treffen stets die schwächsten Regionen und Gemeinschaften am stärksten, von den traditionellen Produktions- und Transitregionen im globalen Süden bis hin zu den sozial benachteiligten städtischen Gemeinschaften im globalen Norden.

Die illegale Drogenproduktion und der illegale Drogenhandel sind rücksichtslos gewinnorientiert, aber weitgehend losgelöst von den Regeln, der Rechenschaftspflicht und den Institutionen, welche die legale Wirtschaft lenken. Flexible und opportunistische Verbrecherorganisationen fühlen sich naturgemäß zu verarmten Gemeinschaften, fragilen Staaten oder korruptionsanfälligen Ländern hingezogen. Hier können sie die staatlichen Einmischungen in ihr Unternehmen am einfachsten unter Kontrolle halten, Produktions- oder Transitzkosten minimieren und Gewinne maximieren. Wo staatliche Institutionen bereits desorganisiert und unterfinanziert sind, nimmt die Anfälligkeit für drogenmarktbedingte Korruption noch zu, während das organisierte Verbrechen versucht, seine Macht zu sichern und auszubauen.

Gleichzeitig werden in Abwesenheit einer gesetzlichen Regulierungsinfrastruktur in der illegalen Drogenwirtschaft häufig Gewalt und Einschüchterung als Regulierungsinstrumente eingesetzt. Wenn sich Gewalt und Einschüchterung im täglichen Leben normalisieren und Korruption in Polizei, Justiz und Politik endemisch wird, verlieren die Bürger das Vertrauen in Institutionen, die sie als unfähig und unverantwortlich wahrnehmen. Die Rechtsstaatlichkeit wird massiv untergraben und die organisierte Kriminalität weiter gestärkt.

Illegale Drogenmärkte untergraben zudem die wirtschaftliche Entwicklung generell. Gewinne aus dem illegalen Drogengeschäft und die damit verbundene Geldwäscherei und Korruption können zu unlauterem Wettbewerb und makroökonomischen Verzerrungen führen, während drogenbedingte Gewalt und Instabilität Investitionen und Tourismus abschrecken können.<sup>20</sup>

„... Die Drogenbekämpfungspolitik und die damit verbundenen Durchsetzungsmaßnahmen, die sich auf die Verringerung von Angebot und Nachfrage konzentrieren, haben in vielen Ländern nachweislich nur geringe Auswirkungen auf die Ausmerzung der Produktion oder des problematischen Drogenkonsums gehabt. Diverse UN-Organisationen haben die verheerenden Begleiterscheinungen dieser Bemühungen ebenfalls beschrieben: ein krimineller Schwarzmarkt; Begünstigung von Korruption, Gewalt und Instabilität; Untergrabung der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit; massive Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Misshandlungen und unmenschlicher Strafen; Diskriminierung und Ausgrenzung von Menschen, die Drogen konsumieren, indigenen Völkern, Frauen und Jugendlichen. Nachweislich haben in vielen Teilen der Welt die Strafverfolgungsbehörden mit der Bekämpfung der Drogenkriminalität Armut geschaffen oder verschärft, die nachhaltige Entwicklung und die öffentliche Gesundheit behindert und die Menschenrechte der am stärksten benachteiligten Menschen untergraben.“

Beitrag zum Entwicklungsaspekt der Drogenpolitik (Addressing the Development Dimension on Drug Policy), Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, 2015 <sup>21</sup>

Korruption, Gewalt und wirtschaftliche Destabilisierung durch den Krieg gegen Drogen können zu einem ernsthaften Hindernis für die demokratische Staatsführung werden. Für große Bevölkerungsgruppen in den am stärksten betroffenen Regionen erschweren oder verunmöglichen sie außerdem die Zielerreichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.<sup>22</sup> Unter Umständen hat das organisierte Verbrechen mancherorts durch den Drogenhandel gleich viel oder mehr Mittel zur Verfügung als die Regierung selbst. In diesen Fällen stellt die illegale Drogenwirtschaft für den Staat eine existenzielle Bedrohung dar. So können „Drogenstaaten“ entstehen, die in einer Spirale der Unterentwicklung gefangen sind.

Der Krieg gegen Drogen untergräbt die staatlichen Institutionen und die nachhaltige Entwicklung vieler Entwicklungsländer. Inwieweit könnte die gesetzliche Regulierung spezifischer Drogenmärkte dazu beitragen, dieses Problem zu lösen?

Die Debatte über die gesetzliche Regulierung von Drogen findet hauptsächlich in den reichen Verbraucherländern statt und wird oft aus dem Blickwinkel ihrer Prioritäten geführt. Die Interessen und Anliegen der Entwicklungsländer werden an den Rand gedrängt. Da die Regulierung in immer mehr Ländern Realität wird, ist es an der Zeit, die Durchführbarkeit von Regulierungsmodellen für Entwicklungsländer zu prüfen, einschließlich der spezifischen Herausforderungen, die sie bei der Erprobung dieser Optionen wahrscheinlich bewältigen müssen.

## Regulierung von Drogen in Staaten mit fragiler institutioneller Kapazität

Die Unterscheidung zwischen Produktions-, Transit- und Konsumregionen in der globalen drogenpolitischen Debatte wurde in den letzten Jahrzehnten immer unschärfer. Angesichts der zunehmenden Globalisierung von Handel und Kultur sowie der steigenden verfügbaren Einkommen ist der Konsum illegaler Drogen zu einem allgegenwärtigen Phänomen geworden, auch in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Nachfrage nach Drogen wächst in Regionen, die in der Vergangenheit reine Produktions- und Transitgebiete waren, was die bekannten Probleme eines illegalen Drogenangebots auf eine lokalere Ebene bringt. Es wird deshalb immer wichtiger, die potenziellen Vorteile von Reformen in heimischen Drogenmärkten wie auch in Exportmärkten zu prüfen.



Abbildung 4: Drogenpolitikreform in der Agenda für nachhaltige Entwicklung



Die destabilisierende Wirkung der organisierten Drogenkriminalität in den traditionellen Produktions- und Transitregionen entsteht jedoch noch immer hauptsächlich durch die Versorgung der lukrativen Märkte in reichen Ländern. Setzt sich der Trend zur Regulierung in den reichen Ländern fort, wird in den Produktions- und Transitregionen der illegale Anbau, die Herstellung sowie der Durchgangshandel zwangsläufig zurückgehen – und mit ihnen viele der Probleme wie auch gewisse Vorteile.

„Wer würde von einer Drogenlegalisierung profitieren?  
Lateinamerika und die Karibik, Herrgott noch mal! Weil es die Illegalität ist,  
die Menschen tötet. Es ist Zeit, ernsthaft über eine Legalisierung  
von Drogen nachzudenken.“

Alicia Bárcena, Exekutivsekretärin der UN-Wirtschaftskommission  
für Lateinamerika und die Karibik, 2018

Wird für die Nachfrage im Inland oder für die Exportproduktion als Teil der politischen Lösung eine Marktregulierung vorgeschlagen, werden oft Bedenken laut, dass es Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie fragilen Institutionen und Regulierungsinfrastrukturen nicht möglich sein wird, wirksam zu regulieren. Die Ressourcen für die Regulierung der Cannabisproduktion und des Cannabisangebots in Kanada stehen reformwilligen Politikern in Westafrika wahrscheinlich nicht zur Verfügung. Das Argument gegen die Regulierung in Entwicklungsländern wird oft mit dem Verweis auf Mängel in der bestehenden Alkohol-, Tabak- und Arzneimittelregulierung in diesen Ländern angeführt. Seit ihr Geschäft ist im globalen Norden durch restriktivere Regulierungen unter Druck geraten ist, haben multinationale Tabakfirmen aggressiv eine Ausweitung ihrer Möglichkeiten in Entwicklungsländern betrieben.<sup>23</sup>

Regierungen haben in der Vergangenheit jedoch gezeigt, dass sie es eher schaffen, risikoreiche Güter zu regulieren, als sie zu bekämpfen. Selbst in den reichsten Ländern haben sich Strafverfolgungsmaßnahmen als weitgehend wirkungslos oder gar kontraproduktiv erwiesen, trotz Aufbietung immenser Ressourcen. Im Gegensatz dazu verfügen Regierungen auf der ganzen Welt über umfangreiche Erfahrungen und Expertise in der erfolgreichen Regulierung und Handhabung von riskanten Produkten und Verhaltensweisen, vor allem in Bezug auf Alkohol und Tabak.

Die Bandbreite der Erfahrungen ist natürlich groß und die Bilanz gemischt. Die Herausforderungen unterscheiden sich von Land zu Land stark und es ist bei Verallgemeinerungen daher Vorsicht geboten. Dennoch gibt es in allen Weltregionen gute und schlechte Beispiele für die gesetzliche Regulierung von psychoaktiven Substanzen, einschließlich wirksamer Regulierungen in vielen Entwicklungsländern. Die WHO und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) haben eine wirksame Alkohol- und Tabakregulierung als Entwicklungsfrage definiert.<sup>24,25,26</sup>

## KASTEN 1: BEISPIELE FÜR DIE REGULIERUNG VON ALKOHOL UND TABAK AUF DER GRUNDLAGE DER ÖFFENTLICHEN GESUNDHEIT

„In Diadema, einer Industriestadt mit fast 400 000 Einwohnern im Bundesstaat São Paulo, Brasilien, hat der Bürgermeister 2002 ein Gesetz verabschiedet, das den 4800 Bars und Restaurants der Stadt den Alkoholverkauf zwischen 23 Uhr und 6 Uhr untersagt. Seit der Inkraftsetzung dieses Gesetzes ist die Zahl der Morde um 47,4 % gesunken, die Zahl der Autounfälle um 30 %, die Zahl der Angriffe auf Frauen um 55 % und die Zahl der Krankenhauseinweisungen im Zusammenhang mit Alkohol um 80 %.“<sup>29</sup>

„Zwischen 1993 und 2009 stieg in Südafrika die Gesamtsteuer auf Zigaretten (einschließlich Konsum- und Verkaufssteuern) von 32 % des Einzelhandelspreises auf 52 %. Die Zigarettenverkäufe gingen im gleichen Zeitraum um 30 % zurück, die staatlichen Einnahmen aus der Tabaksteuer stiegen um 800 % und die Raucherquote bei Erwachsenen sank um 25 %.“<sup>30</sup>

Die WHO erstellt klare, evidenzbasierte Richtlinien über bewährte Praktiken in der Alkohol- und Tabakregulierung und ergänzt diese regelmäßig mit den neuesten Erkenntnissen. Für Tabak wurden diese Leitlinien in dem weithin ratifizierte Tabakrahenübereinkommen der WHO formell aufgenommen.<sup>27</sup> Ähnliche Leitlinien wurden für die Alkoholregulierung erstellt.<sup>28</sup> Nicht zufällig stimmen die von der WHO empfohlenen Regulierungsmodelle in den wichtigsten Punkten mit denjenigen überein, welche die Weltkommission für Drogenpolitik und die Vertreter der Volksgesundheit jetzt für andere Substanzen vorschlagen.

Im Zusammenhang mit diesen Erfahrungen mit der Alkohol- und Tabakregulierung ist zudem hervorzuheben: Wenn man sich das offenkundige Versagen der Bekämpfungsmaßnahmen und die bestehende und in vielen Fällen steigende Nachfrage nach Drogen und die wachsenden Drogenmärkte, um diese Nachfrage zu befriedigen, vor Augen führt, ist es naheliegend, dass selbst eine unvollkommene oder teilweise Regulierung der bestehenden Märkte besser ist als gar keine. Die erfolgreichen Regulierungsbeispiele von Alkohol und Tabak, auch wenn sie unvollkommen oder unvollständig sind (d. h. auch wenn sie nicht alle Elemente der WHO-Best-Practice-Leitlinien umsetzen), zeigen immer noch, dass sinnvolle Schritte in Richtung einer besseren Regulierung der Drogenmärkte in Entwicklungsländern möglich sind.



Koka-Bäuerin in Bolivien. © Aizar Raldes/AFP/Getty.

Der dritte entscheidende Punkt ist, dass, wie bereits aufgezeigt, der prohibitionistische Status quo keineswegs entwicklungsneutral ist. Vielmehr wirkt er aktiv und in zunehmendem Maße zerstörerisch, die nachhaltige Entwicklung an mehreren Fronten untergrabend. Die treibenden Kräfte für Korruption, Gewalt und Unterentwicklung schrittweise zu vermindern oder zu beseitigen, ist daher eine fundamentale Veränderung ins Positive – und das noch bevor die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile einer Regulierung einberechnet wurden.

Die Regulierung schafft zwar an sich keine Institutionen (welche nicht direkt den Markt betreffen), aber sie kann anderen Einrichtungen den Raum und die Möglichkeit bieten zu wachsen und sich zu stärken. Möglichkeiten, die während eines Krieges gegen Drogen und dem damit verbundenen Chaos vergebens oder verwehrt sind. Zudem können beträchtliche inländische Ressourcen, in einigen Fällen auch Gelder aus der internationalen Entwicklungshilfe, die gegenwärtig in die Strafverfolgung von Drogendelikten fließen, in die soziale und gemeinschaftliche Entwicklung umgelenkt werden, ergänzt durch die wirtschaftlichen Vorteile eines regulierten und besteuerten Marktes.

## Behutsame, schrittweise und evidenzbasierte Einführung

Durch eine Regulierung würden nicht plötzlich alle Drogen über Nacht verfügbar gemacht, wie von Panikmachern oft befürchtet wird. Vielmehr wird die Reform höchstwahrscheinlich in jedem Szenario ein vorsichtiger und inkrementeller Prozess sein. Ein derartiger stufenweiser Wandel ist pragmatisch und ermöglicht den Aufbau lokaler Regulierungskapazitäten und -erfahrungen sowie die Entwicklung neuer sozialer Normen. Gleichzeitig entstünde Raum für eine weniger konfrontative Auseinandersetzung mit kulturellen und politischen Einwänden. Was es braucht, sind konkrete Schritte in Richtung Reform.

Im Einklang mit dem im ersten Abschnitt beschriebenen Konzept des Risiko-Verfügbarkeits-Gradienten sollten Entwicklungsländer vernünftigerweise mit der Regulierung jener Einzelhandelsmärkte beginnen, deren Substanzen ein geringeres Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellen und folglich geringere regulatorische Belastungen mit sich bringen. Dies könnte die Regulierung von weniger potenten pflanzlichen Drogen wie Cannabis, Kokablättern oder Opium einschließen, oder andere einheimische pflanzliche Drogen, deren Konsum mit Traditionen verbunden ist und die als Teil des kulturellen Erbes die entsprechenden sozialen Normen erfüllen. Diese pflanzlichen Drogen wurden möglicherweise nie reguliert oder erst kürzlich verboten. Best-Practice-Leitlinien von internationalen Fachgremien wären in diesem Politikbereich von unschätzbarem Wert.

Für Menschen, die risikoreichere Drogen konsumieren, könnte in einem parallelen Prozess eine Regulierung der Versorgung mit Substanzen in einem medizinischen Umfeld untersucht oder ausgeweitet werden, wie das Modell der Opioid-Substitutionstherapie, das bereits auf allen Kontinenten erfolgreich umgesetzt wird.<sup>31</sup>

Auch wenn sie gemeinsame Prinzipien vereinen, der Zeitplan und der genaue Umfang eines neuen regulativen Regelwerks müssen auf lokaler Ebene festgelegt werden. Nur so kann es den spezifischen Bedürfnissen der politischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten gerecht werden. Entscheidend ist, dass bei der Gestaltung und Einführung von Regulierungsreformen alle Beteiligten miteinbezogen werden, einschließlich der lokalen Gemeinschaften, der Landwirte im traditionellen Anbau oder als Selbstversorger sowie der Menschen, die Drogen konsumieren. Es besteht die Gefahr, dass zentrale Anliegen der Bevölkerung untergehen, wenn die Kontrolle über den Reformprozess an Großunternehmen, Bürokraten oder andere externe Akteure, die sich nicht für lokale Belange interessieren, abgegeben wird. Dies ist eine der seltenen Gelegenheiten, einen regulatorischen Rechtsrahmen von Grund auf neu zu schaffen. Nun besteht die Herausforderung darin, die Lehren aus der bisherigen Drogenpolitik zu ziehen und auszuwerten, bevor sie auf die verschiedenen Substanzen angewandt werden.

Nur sehr wenige Menschen, die in der illegalen Drogenwirtschaft arbeiten, entsprechen dem Klischee des wohlhabenden Gangsters, wie er in den Schlagzeilen und Fernsehserien vorherrscht. In Wirklichkeit ist der illegale Drogenmarkt zutiefst ungerecht. Eine kleine Gruppe von schwerreichen Drogenbaronen steht Millionen einkommensschwacher Bauern, Kurieren und Straßenhändlern gegenüber.

Auf diesen unteren Ebenen des Drogenmarktes finden sich überproportional viele sozial und wirtschaftlich benachteiligte Menschen. Es handelt sich häufig um Vertriebene und Angehörige von Minderheiten, die in einem Umfeld vielfältiger sozialer Bedrängnisse leben, und für die die illegale Drogenwirtschaft eine der wenigen wirtschaftlichen Existenzmöglichkeiten darstellt. Ihre „Abwanderung in die Illegalität“ ist von „need not greed“, Not und nicht Gier, getrieben.<sup>32</sup>

Politische Entscheidungsträger und der gesamte entwicklungspolitische Bereich sind mit einer Reihe von kritischen Fragen konfrontiert bezüglich dieser weit verstreuten Akteure.



Die Maßnahmen in Bezug auf den Zusammenhang zwischen illegalen Drogen und der Entwicklung, zumindest im Hinblick auf den Anbau von Drogenpflanzen, waren in der Vergangenheit eng auf das Konzept der „alternativen Entwicklung“ ausgerichtet.

## Von der alternativen Entwicklung zur nachhaltigen Existenzgrundlage



Bhang-Verkäufer in Varanasi. Bhang ist eine essbare Hanfzubereitung, die traditionell in Indien konsumiert wird.  
© 2010 Cosimo Roams.

Die „alternative Entwicklung“ hatte ursprünglich zum Ziel, Drogenpflanzen durch andere Nutzpflanzen zu ersetzen, um das Drogenangebot zu reduzieren. Sie hat sich seither zu umfassenderen Konzepten wie „alternativen Existenzgrundlagen“, „ländlicher Entwicklung im Drogenumfeld“ oder „nachhaltiger alternativer Existenzgrundlagenentwicklung“ fortentwickelt.<sup>33</sup> Die alternative Entwicklung ist nicht unumstritten. Die Maßnahmen wurden in der Regel von Drogenkontrollbehörden und Sicherheitsdiensten durchgeführt, die sich an den Zielzahlen für die Vernichtung der Ernte orientieren und nicht an den Entwicklungsbedürfnissen der betroffenen Bevölkerungsgruppen.<sup>34</sup> Einige alternative Entwicklungsprogramme sind jedoch erfolgreich die Strukturen angegangen, welche die Gemeinschaften erst dazu veranlassen, illegale Kulturen anzubauen, und haben ihnen den Übergang in die legale Wirtschaft erleichtert. Sie haben versucht, langfristige, sorgfältig aufeinander abgestimmte und ausreichend finanzierte behördenübergreifende Lösungen zu entwickeln und die Kriminalisierung kleinerer Akteure zu vermeiden.<sup>35</sup>

Aber es gibt wohl noch eine größere Herausforderung für das alternative Entwicklungsmodell. Ähnlich wie die strafrechtliche Durchsetzung der Angebotskontrolle

ändern auch erfolgreiche lokale Interventionen die grundlegende Angebots- und Nachfragedynamik des globalen kriminellen Marktes nicht. Solange die Nachfrage besteht, besteht für flexible kriminelle Unternehmer auch die Möglichkeit, daraus Profit zu schlagen. Die lokale Angebotsverminderung oder „erfolgreiche“ Transitkontrolle verschiebt lediglich die Produktion oder die Transitwege – und die damit verbundenen Kosten und Herausforderungen – durch den sogenannten „Ballon-Effekt“ in andere Regionen.

Erfahrungen mit der alternativen Entwicklung sind jedoch für den Übergang vom kriminellen zum gesetzlich regulierten Drogenmarkt von unmittelbarer Bedeutung. Da eine schrittweise Reform die Nachfrage vermehrt über legale Kanäle befriedigen kann, verspricht sie die allmähliche Abnahme der Nachfrage nach illegaler Drogenproduktion, was mit der Prohibition offensichtlich nicht erreicht wurde. Die neu entstandenen legalen Cannabismärkte in den Vereinigten Staaten beispielsweise beeinträchtigen vermutlich bereits heute die illegalen Marktaktivitäten in Mexiko.<sup>36, 37</sup> Während dieses Übergangs müssen die auf den unteren Stufen an der Drogenproduktion Beteiligten eine alternative Existenzgrundlage finden oder damit beginnen, für die entstehende legale Wirtschaft zu produzieren. In beiden Fällen können die Lehren aus der alternativen Entwicklung sinnvoll genutzt werden.

## Stärkung der in der illegalen Wirtschaft tätigen Randgruppen

In einem gesetzlich regulierten Produktionsregime würden Drogenpflanzen grundsätzlich in den Diskurs der nachhaltigen Entwicklung einfließen. Schlecht vorbereitete Wirtschaftsakteure kann der Übergang zum legalen Drogenanbau immer noch in eine gnadenlose globale Kapitalwirtschaft stürzen, auch wenn sie von den negativen Folgen der Prohibition befreit sind (der Doppelbedrohung durch organisierte kriminelle Organisationen und Strafverfolgungsbehörden). Manche wären wohl auf zusätzliche Ressourcen und technische Unterstützung angewiesen, welche die Stabilität ihrer Existenzgrundlage gewährleisten und die Übergangsprozesse abfedern und unterstützen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Regierungen und multilaterale Organisationen aus der alternativen Entwicklung müssen sich nun Gedanken machen, wie ihr Fachwissen in solchen Szenarien breiter genutzt werden kann. Eine naheliegende Möglichkeit wäre, bewährte Fair-Trade-Grundsätze und -Strukturen anzuwenden.<sup>38</sup>

Andere schlagen vor, bestimmte Drogenpflanzen – wie regionale Kokablatt- oder Cannabissorten – zu schützen, nach dem Vorbild der geografischen Herkunftsbezeichnung der Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO)<sup>39</sup> oder der geschützten Ursprungsbezeichnung (g. U.) der Europäischen Union.<sup>40</sup> Da die Reformen in vielen Industrieländern bereits voranschreiten, ist es wichtig, dass sich auch die Entwicklungsländer baldmöglichst mit diesen Fragen auseinandersetzen, gegebenenfalls mit Unterstützung von internationalen Experten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie in einem wahrscheinlich schnell wachsenden Marktsektor zurückbleiben und in Bezug auf Know-how, Kapazität und Marktdurchdringung ins Hintertreffen geraten.

Es gibt eine Reihe von aufschlussreichen Beispielen von bereits erfolgten Übergängen von der illegalen in die legale Drogenproduktion. Die Einführung eines offiziell regulierten Systems für den traditionellen Kokaanbau in Bolivien ist ein solches Beispiel, ebenso wie die Formalisierung der Opiumproduktion in der Türkei (Kasten 2). Die jüngste kolumbianische Verordnung über medizinisches Cannabis verpflichtet Unternehmen, mindestens 10 Prozent ihrer Rohstoffe von kleinen Cannabisbauern zu beziehen.

Neben den Drogenbauern arbeiten in der illegalen Drogenwirtschaft noch verschiedenste weitere Akteure auf den unteren Stufen von Produktion, Transit und Einzelhandel. Wie bei den Drogenbauern ist es wichtig, dass beim Übergang zu einer gesetzlichen Regulierung keine der betroffenen Einzelpersonen oder Gemeinschaften vergessen werden. Jede Reform muss für alle Betroffenen und Gemeinschaften gezielte Unterstützung bereithalten und diese in die Ausarbeitung und Umsetzung neuer Politikmodelle einbeziehen.

Es ist zu begrüßen, dass diese Überlegungen in den jüngsten Regulierungsreformen bereits zum Tragen kommen. Die neuen legalen nichtmedizinischen Cannabismärkte in Kalifornien erlauben es zum Beispiel, Verurteilungen wegen Drogendelikten, die nach der Reform nicht mehr strafbar wären, aufzuheben. Zwischen November 2016, als das Gesetz (auf Anstoß der Initiative „Proposition 64“) verabschiedet wurde, und September 2017 haben 4885 Kalifornier mildere Urteile oder deren Aufhebung beantragt. Auch werden vorbestrafte Personen nicht von der Teilnahme am entstehenden legalen Markt ausgeschlossen. Die Stadt Los Angeles vergibt ihre Lizenzen für den Einzelhandel mit Cannabis – im Rahmen eines städtischen Programms für soziale Gerechtigkeit – bevorzugt an Einwohner, die wegen Cannabisdelikten vorbestraft sind oder in Bezirken mit unverhältnismäßig hohen Festnahmequoten wegen Marihuanadelikten gewohnt haben.<sup>44</sup> Jamaika hat ebenfalls beschlossen, kleinere Cannabisdelikte aus dem Strafregister zu streichen.<sup>45</sup>

## KASTEN 2: TÜRKISCHE OPIUMBAUERN PRODUZIEREN WIEDER LEGAL

Kleinbauern in der Türkei produzierten Opium traditionell für den medizinischen Gebrauch. Paradoxerweise wurde die Produktion in der Zeit nach Unterzeichnung des Einheitsabkommens über die Betäubungsmittel der Vereinten Nationen von 1961 zunehmend für nichtmedizinische Zwecke genutzt und, vor allem auf dem amerikanischen Markt, zu Heroin veredelt. Nachdem Präsident Richard Nixon seinen „Krieg gegen Drogen“ ausgerufen hatte, wurde 1972 die legale Opiumproduktion in der Türkei ganz verboten.

Im Jahr 1974 wurde der Anbau für medizinische Zwecke unter einem streng vom Staat kontrollierten Lizenzsystem im Einklang mit dem Einheitsabkommen der Vereinten Nationen wieder aufgenommen und von den Vereinigten Staaten politisch und fachlich unterstützt. Im Gegensatz zur großen, hochindustrialisierten legalen Opiumproduktionen in anderen Teilen der Welt (z. B. in Tasmanien) bleibt die legale Opiumproduktion in der Türkei in den Händen der 70 000 bis 100 000 Kleinbauern, die jedes Jahr lizenziert werden und im Durchschnitt nur 0,4 Hektar anbauen. Im Jahr 2005 schätzte die nationale Zulassungsbehörde, dass in der Türkei 600 000 Menschen ihren Lebensunterhalt mit dem Mohnanbau verdienen; 95 % der Produktion werden exportiert, was einem Exporterlös von über 60 Millionen Dollar entspricht.<sup>41</sup>

Nach dem Umstieg der Türkei auf die legale Produktion zeigte sich zwangsläufig der „Ballon-Effekt“: Die Opiumproduktion für den europäischen Schwarzmarkt wurde zunächst nach Pakistan, Myanmar und Iran verlagert, dann nach Afghanistan, welches heute die weltweite illegale Produktion dominiert. Die Produktion für den illegalen US-amerikanischen Heroinmarkt verlagerte sich größtenteils nach Mexiko, das bereits 1975 mehr als die Hälfte des US-Heroins lieferte.<sup>42</sup>

Die Türkei produziert zwar selber kein illegales Opium mehr, bleibt aber ein wichtiges Transitland für afghanisches Opium und Heroin auf dem Weg zu den europäischen Märkten. In vielerlei Hinsicht wird das neue Lizenzsystem aber als Erfolg gewertet. Es ermöglicht die Überwachung einer bisher unregulierten Industrie, während die traditionellen kleinen Produzenten ihre Einnahmen aufrechterhalten konnten, schafft wertvolle Exporterlöse und erreicht, dass fast kein Opium auf den illegalen Markt gelangt.<sup>43</sup> Die Erfahrungen der Türkei zeigen, dass der traditionelle Drogenanbau mit der angemessenen Unterstützung den Übergang vom illegalen Drogenmarkt zu einer „alternativen Entwicklung“ im Rahmen eines gesetzlich regulierten Marktes schaffen kann, und zwar mit dem gleichen Erntegut.

Die Cannabis-Kontrollkommission von Massachusetts ist noch weiter gegangen und hat die bisher weitreichendsten Fairness-Bestimmungen aller legalen Cannabismärkte entwickelt. Neben einer Prüfung, welche Antragsteller bisher am stärksten benachteiligt waren (Economic Empowerment Priority Review for Applicants - ähnlich des Ansatzes in Los Angeles) sehen die Bestimmungen in Massachusetts<sup>46</sup> beträchtliche finanzielle Mittel vor, um qualifizierte Antragsteller und Lizenznehmer zu schulen und ihnen die nötige fachliche Unterstützung zu bieten. Dies soll eine gleichberechtigte Teilnahme am Markt ermöglichen. Schulungen werden unter anderem zu Unternehmensführung, Personalrekrutierung, Mitarbeiterschulung, Steuern und Buchhaltung, Rechtskonformität und Best Practices der Branche angeboten. Alle Antragsteller müssen „einen Diversity-Plan vorlegen zur Förderung der Rassen- und Geschlechtergleichheit, zur Einbindung von Veteranen und Menschen mit Behinderung, sowie einen Plan, wie sich das Unternehmen positiv auf Gemeinschaften auswirken wird, die überproportional von Verhaftungs- und Inhaftierungsraten wegen Drogendelikten betroffen sind“. Außerdem wird ein sogenanntes Outreach-Programm finanziert, damit die betroffenen Gemeinschaften über die neuen Bestimmungen und die verfügbare Unterstützung informiert sind.<sup>47</sup>

Es gibt Expertenstimmen, die einen „Marshall-Plan“ zur Unterstützung der betroffenen Bevölkerungsgruppen nach dem Drogenkrieg fordern.<sup>48</sup> Die Fairness-Bestimmungen, die in den legalen Cannabismärkten einiger US-Bundesstaaten entwickelt werden, sind ein erstes Zeichen dafür, dass ein solches Denken Wirklichkeit wird. Dies könnte im weltweiten Diskurs über Drogen und Entwicklung stärker betont werden. Ein erheblicher Teil der Entwicklungshilfe wird derzeit von kontraproduktiven, repressiven Drogenbekämpfungszielen abhängig gemacht. Dies muss sich mit der Abkehr von der Prohibition dringend ändern. Ein Teil dieser neu zu verteilenden Ressourcen könnte in ehemalige Drogenproduktions- und Transitökonomien fließen. Das würde alternative Lebensgrundlagen fördern und eine verantwortliche Regierungsführung und den Aufbau von Institutionen vorantreiben. Die Finanzierung könnte durch die „Friedensdividende“ erfolgen, die mit einem Ende des Krieges gegen Drogen einhergeht, und durch neue Steuereinnahmen aus legalen Märkten unterstützt werden.

Die Regulierung kann daher als Erweiterung des alternativen Entwicklungsparadigmas und des Konzepts der geteilten Verantwortung gesehen werden, welches in der Vergangenheit danach strebte, sowohl eine Angebotsverringerung in den Hauptproduktionsregionen als auch in ähnlichem Maß eine Nachfrageverringerung in den Hauptabnehmerregionen der entwickelten Volkswirtschaften zu erreichen. Diese geteilte Verantwortung war zwar gut gemeint, stolperte aber letztlich über die Widerstandsfähigkeit von Angebot und Nachfrage gegenüber der konventionellen Strafverfolgung. Der Übergang zu einer weltweiten Regulierung bietet hingegen eine reelle Chance, die Herausforderungen aller Regionen zu meistern – nicht durch das vergebliche Streben nach einer „drogenfreien Welt“, sondern durch die Wiedererlangung der Kontrolle und durch die Steuerung der Märkte innerhalb der Legalität, um die Schäden zu minimieren und den Nutzen zu maximieren. Es liegt in der Verantwortung aller, dafür zu sorgen, dass diese neu entstandenen Märkte eine nachhaltige Entwicklung für alle Beteiligten fördern und diejenigen Unterstützung erhalten, die durch das Scheitern des Krieges gegen Drogen am stärksten geschädigt wurden.



### EMPFEHLUNG 3

**Staaten sollten eine schrittweise Regulierung von Substanzen mit geringerer Wirkstärke in Erwägung ziehen.**

Jedes Land muss seinen eigenen Weg zur Regulierung finden, abgestimmt auf den jeweiligen nationalen Kontext und die damit verbundenen Einschränkungen sowie die institutionellen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen. Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen oder schwache Institutionen dürfen kein Hindernis für eine Regulierung darstellen. Indem sie die negativen Auswirkungen des illegalen Handels verringert, kann eine Regulierung der Drogenmärkte die Entwicklung fördern und die Institutionen stärken. Vorrangig gesetzlich reguliert werden könnten Substanzen mit der höchsten Prävalenz des Konsums im Land; pflanzliche Drogen wie Cannabis, Kokablätter oder Opium; oder andere Substanzen, die historisch oder traditionell konsumiert werden oder Teil des Kulturerbes sind.

### EMPFEHLUNG 4

**Bei einer gesetzlichen Regulierung dürfen politische Entscheidungsträger die am stärksten von der Prohibition Betroffenen nicht einfach zurücklassen.**

Bei jedem Übergang zu einer Regulierung von Produktion, Handel und Verkauf von Drogen müssen jene Individuen und Gemeinschaften Vorrang haben, die durch Armut, Marginalisierung oder mangelnde Alternativen in gewaltfreie illegale Aktivitäten gedrängt worden waren, sowie jene, die am stärksten unter den Strafmaßnahmen zur Drogenbekämpfung gelitten haben.





Mitglied einer Bürgerwehr in der Gemeinde Petaquillas, bei einer Operation zur Festnahme verdächtiger Straftäter am 1. Februar 2015 in Chilpancingo, Bundesstaat Guerrero, Mexiko. © Pedro PARDO/AFP/Getty Images.



# REGULIERUNG SCHWÄCHT DAS ORGANISIERTE VERBRECHEN

Die Prohibition hat dem organisierten Verbrechen die Kontrolle über den illegalen Drogenhandel übergeben. Die Wiedererlangung der Kontrolle über diesen gigantischen Markt und die Entmachtung der organisierten Kriminalität bleibt eine der Hauptmotivationen für eine Regulierung. Allerdings werden auch immer wieder Bedenken laut, was in einer Welt ohne Prohibition mit den heute in der Drogenwirtschaft tätigen transnationalen Akteuren der organisierten Kriminalität geschieht.

## Organisiertes Verbrechen im Fokus

Es herrscht bemerkenswerte Einigkeit darüber – auch unter den wichtigsten Vollzugsbehörden –, dass die Prohibition die organisierte Kriminalität gestärkt und bereichert hat.<sup>49</sup> Wie das Problem angegangen werden soll, daran scheiden sich jedoch die Geister. Die logische Folgerung, dass, wenn die Prohibition das organisierte Verbrechen stärkt, eine Beendigung der Prohibition es schwächt, ist ein Kernargument für eine Regulierung. Es wird von verschiedensten Stimmen angeführt, einschließlich gegenwärtiger oder früherer Strafverfolger an vorderster Front.<sup>50</sup>

Gegen die Regulierung werden zwei Hauptargumente angeführt. Das erste führt den Grund für das bisherige Scheitern der Strafverfolgung nicht auf einen grundlegenden Fehler im Verbotsparadigma zurück, sondern auf mangelnde Ressourcen, mangelnde Durchsetzung und mangelnde Koordination. Demnach könnte der Kampf gegen den Drogenhandel gewonnen werden, würde er nur besser koordiniert oder mit der nötigen Durchsetzungskraft geführt. Überwältigende Beweise aus jahrzehntelanger Erfahrung aus der ganzen Welt zeigen jedoch, dass die Durchsetzung der Prohibition bestenfalls lokal begrenzte, geringfügige und vorübergehende Auswirkungen auf die Drogenproduktion und -versorgung hat. Die Intensivierung der Strafverfolgung dient nur dazu, illegale Aktivitäten zu verdrängen, die Kriminalisierung und Inhaftierungen anzukurbeln und – insbesondere bei Militarisierung – das Ausmaß der drogenbedingten Gewalt und der Menschenrechtsverletzungen zu erhöhen. Es sind immer die Schwächsten, welche die Hauptlast dieser „unbeabsichtigten Auswirkungen“ tragen müssen.<sup>51</sup>

Im Gegensatz zu den festgeschriebenen Drogen-Gesetzen können die ökonomischen Gesetze von Angebot und Nachfrage nicht so leicht gebrochen werden. Eine vorübergehende Verknappung des Angebots, zum Beispiel durch Verhaftungen entlang der Lieferkette, treibt nur die Preise in die Höhe oder vermindert die Reinheit. Die Nachfrage nach Drogen reagiert aber meist wenig elastisch und verringert sich oft nicht oder nur minimal. Höhere Preise ziehen neue verbrecherische Unternehmer an. Diese nutzen die gestiegenen Gewinnchancen und füllen die Marktlücken. Es entsteht ein neues Gleichgewicht. Die Strafverfolgung auf der Seite des Angebots bedeutet für die organisierte Kriminalität einen tolerierbaren Kostenfaktor, eine „Abgabe“, die leicht abgedeckt werden kann durch die enormen Gewinnmargen, die durch die Prohibition entstehen. Es deutet nichts auf eine magische Grenze hin, eine bestimmte Durchsetzungsstärke, ab welcher die Drogenkriminalität und ihre Probleme sich plötzlich vermindern oder verschwinden würden, anstatt immer nur schlimmer zu werden oder sich einfach zu verschieben.<sup>52</sup>

„Die globalen Drogenkontrollmaßnahmen haben eine dramatische unbeabsichtigte Auswirkung gehabt: einen kriminellen Schwarzmarkt von gigantischem Ausmaß. Das organisierte Verbrechen gefährdet die Sicherheit. Kriminelle Organisationen haben die Macht, die Gesellschaft und Regierungen zu destabilisieren. Das illegale Drogengeschäft bringt jährlich Milliarden ein. Ein Teil davon dient dazu, Regierungsbeamte zu korrumpieren und die Wirtschaft zu vergiften. In Mittelamerika, Mexiko und der Karibik verbreiten Drogenkartelle Gewalt. Westafrika wird vom Drogenhandel heimgesucht. Absprachen zwischen Aufständischen und kriminellen Gruppen bedrohen die Stabilität Westasiens, der Anden und in Teilen Afrikas, was den Waffenschmuggel, die Plünderung der natürlichen Ressourcen und die Piraterie fördert.“

Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, 2009 <sup>53</sup>

Ein zweites oft angeführtes Argument gegen die gesetzliche Regulierung von Drogen bezieht sich darauf, dass sich die organisierte Kriminalität einfach in andere illegale Aktivitäten verschieben könnte – der „Ballon-Effekt“ der organisierten Kriminalität sozusagen. Dieses Argument leuchtet eher ein und bedarf einer genaueren Prüfung. Als Erstes sollte geklärt werden, was genau die Befürworter der Regulierung vorschlagen und welche Folgen realistisch sind. Die Behauptung, dass die Regulierung von Drogen den kriminellen Markt vollständig beseitigen oder die Welt von der organisierten Kriminalität befreien wird, ist ein Strohmännchen-Argument. Umsichtige Reformbewegungen haben nie behauptet, die Regulierung sei eine Wunderwaffe, die das Problem der organisierten Kriminalität komplett aus der Welt schafft. Sie machen aber deutlich, dass der Übergang zu einer Regulierung das Ausmaß der illegalen Drogenmärkte, die Aktivitäten des organisierten Verbrechens und ihre Schäden sowie die Macht und den Einfluss der organisierten Kriminalität nach und nach verringern kann.

Jeder Übergang zu legalen Drogenmärkten wird sich unterscheiden in Bezug auf den Zeitrahmen und die einzelnen Länder, die verschiedenen Substanzen und die verschiedenen Stufen der kriminellen Infrastruktur und der jeweiligen Umgebung, in der sie tätig sind. Die Größe der verbleibenden illegalen Drogenmärkte wird auch von Art und Umfang der gesetzlich regulierten Märkte abhängen, mit denen sie konkurrieren müssen. Die Regulierung kann zweifelsohne dazu beitragen, die Macht und die Schäden der organisierten Kriminalität zu verringern. In welchem Ausmaß, wird jedoch von Ort zu Ort und im Laufe der Zeit stark variieren. In welchem Umfang die Möglichkeiten genutzt werden, hängt zudem auch von übergeordneten politischen Entscheidungen ab.

## Illegale Marktmöglichkeiten vermindern und das organisierte Verbrechen untergraben

Das Argument für eine Regulierung ist hier im Wesentlichen, dass der Zugang zu einer der größten verbrecherischen Gelegenheiten eingeschränkt würde, was nicht nur die Kriminellen von heute, sondern – und das ist wichtig – auch die nachfolgenden Generationen betrifft. Das Ende der Prohibition könnte Millionen junger potenzieller Drogenproduzenten, -schmuggler und -händler von einem gefährlichen und zerstörerischen Lebensweg abbringen.

„Das oberste [Ziel unserer neuen Cannabispolitik] ist der Schutz unserer Kinder. Im Moment wissen wir, dass es für junge Menschen leichter ist, an Marihuana heranzukommen, als an jede andere illegale Substanz. Es ist einfacher für einen Teenager, einen Joint zu kaufen, als eine Flasche Bier. Das ist nicht in Ordnung. Zweitens wissen wir, dass kriminelle Organisationen und Straßenbanden mit dem Verkauf von Marihuana Milliarden von Dollar verdienen. Wenn wir es regulieren, es kontrollieren, können wir diese Einnahmen aus den Taschen der Kriminellen in ein System fließen lassen, das eine Überwachung und Besteuerung ermöglicht, und wir können sicherstellen, dass wir Menschen in Schwierigkeiten unterstützen, ob im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum oder nicht.“

Justin Trudeau, Premierminister von Kanada, 2017



Diejenigen, die bereits in der illegalen Wirtschaft tätig sind, dürften unterschiedlich auf einen schrumpfenden illegalen Drogenmarkt reagieren.<sup>54</sup> Einige werden ganz auf die Teilnahme am kriminellen Markt verzichten – für viele kleine Akteure oder für jene an der Peripherie scheint dies das wahrscheinlichste Szenario zu sein. Dies geschah auch mit vielen der Zehntausenden, die zwischen 1920 und 1933 in den Vereinigten Staaten in die illegale Produktion und den illegalen Vertrieb von Alkohol hineingezogen worden waren. Einige werden sich jedoch, wenn sich die Möglichkeit dazu bietet, als rechtmäßige Unternehmer in den aufstrebenden legalen Märkten versuchen. Wieder andere werden die kleineren illegalen Märkte bedienen, die vermutlich parallel oder im Wettbewerb mit den neuen legalen Märkten existieren werden. In den Vereinigten Staaten produzierten und verkauften nach dem Ende der Prohibition einige Schwarzbrenner ihre Produkte weiterhin mit gefälschten Steuermarken oder sie drängen in die neue, legale Lieferkette. Die letzte und bedenklichste Option ist, dass sich die Energien in andere Formen der organisierten Kriminalität verschieben werden.

Es wäre unverantwortlich, die Tatsache außer Acht zu lassen, dass einige illegale Drogenmarktteilnehmer in andere Formen der Kriminalität ausweichen werden – insbesondere höherrangige Mitglieder des organisierten Verbrechens und die am stärksten in der kriminellen Kultur und Lebensweise Verankerten. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, dieses Risiko nicht überzubewerten. Die Regulierung spielt in jeder Strategie eine entscheidende Rolle, die den durch das organisierte Verbrechen verursachten Gesamtschaden vermindern will.

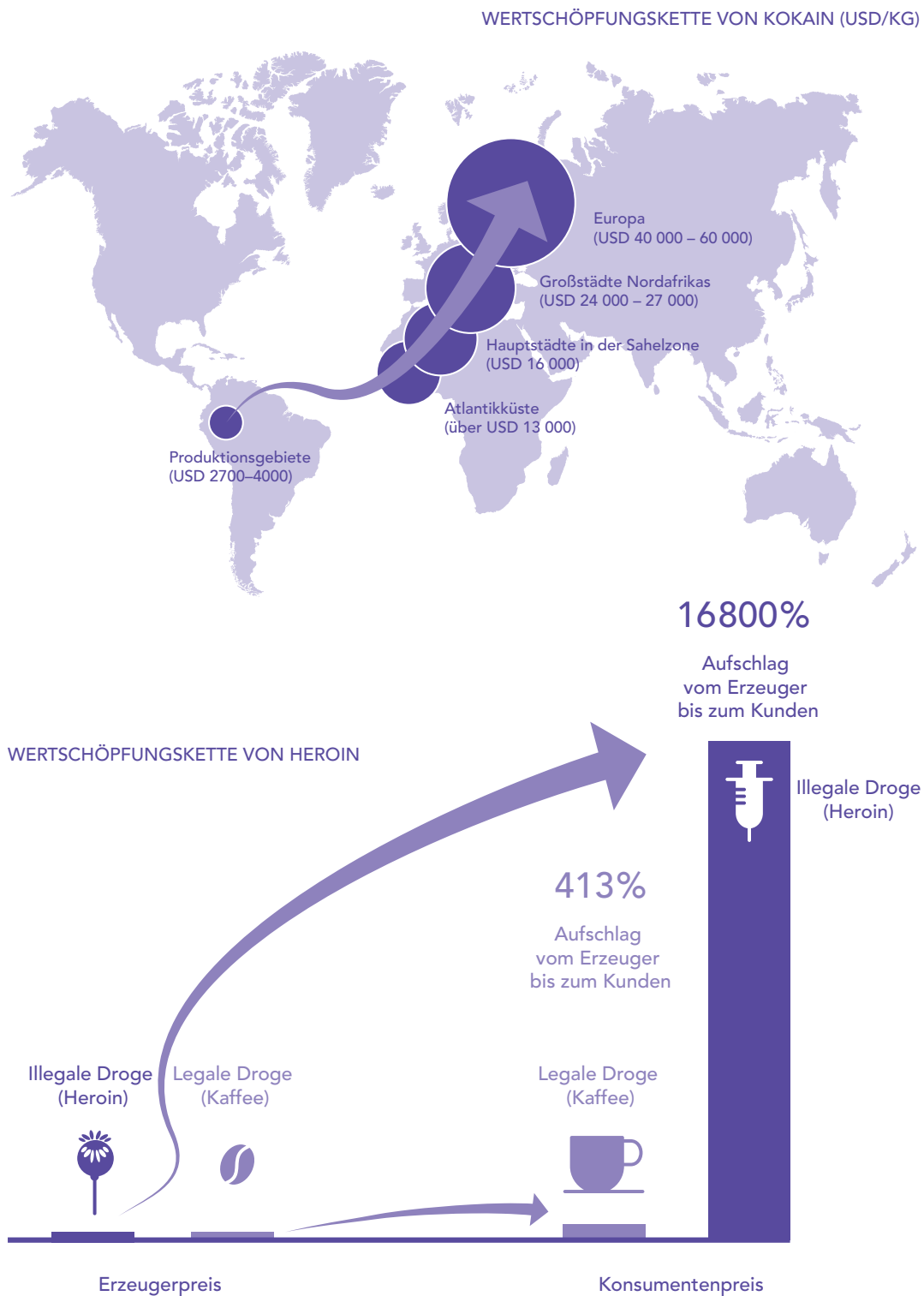
Die Kriminalität lebt von Gelegenheiten, und das Drogenverbot hat angesichts der weltweit ständig steigenden Nachfrage eine Gelegenheit geschaffen, die es in dieser Größenordnung noch nicht gegeben hat. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) hat aufgezeigt<sup>55</sup>, inwieweit die in Amerika am Drogenhandel beteiligten organisierten Verbrechergruppen an internationaler Waffenschieberei und Schmuggel, an Fälschungen, am Menschenhandel sowie an der inländischen Kontrolle und Ausbeutung von Sexarbeit, an Raubüberfällen und der Hehlerei, an Entführungen, Erpressungen und an der Viktimisierung von Migranten beteiligt sind. Europol hat zudem aufgezeigt, dass 65 % der am europäischen Drogenhandel beteiligten kriminellen Organisationen auch an anderen Arten von Verbrechen beteiligt sind.<sup>56</sup>

Die Möglichkeit einer Verschiebung in andere Formen der Kriminalität sollte in diesem Kontext betrachtet werden; es ist unrealistisch, dass andere, bisher ungenutzte kriminelle Gelegenheiten die immensen Ressourcen eines organisierten Verbrechens absorbieren könnten, das heute einen illegalen 320-Milliarden-Dollar-Drogenmarkt betreibt. Nach der Alkoholprohibition weiteten die US-Mobster ihr Geschäft auf die lukrativen aufstrebenden illegalen Drogenmärkte aus, die durch das Verbot anderer Drogen entstanden waren. Der gegenwärtige Trend weg von der Drogenprohibition bietet eher schrumpfende als wachsende Möglichkeiten im Drogengeschäft.

Auch die Wirtschaftsdynamik der illegalen Drogenmärkte unterscheidet sich grundlegend von den meisten anderen Formen der organisierten Kriminalität – und diese Unterschiede sind relevant in Bezug auf das befürchtete Szenario einer Verschiebung. Es gibt einen spürbaren qualitativen und moralischen Unterschied zwischen der Tätigkeit in Drogenmärkten und anderen Formen der organisierten Kriminalität. Im Drogengeschäft ist der Handel zwischen Käufer und Verkäufer einvernehmlich, während zum Beispiel Entführung und Erpressung an sich gewalttätig und ausbeuterisch sind. Dies bedeutet, dass wahrscheinlich viele, vor allem kleinere Akteure im Drogenbereich, ihre Energien nicht ohne weiteres in andere Formen des organisierten Verbrechens verlagern. In diesen Überlegungen sind andere Hindernisse für einen solchen Umstieg noch nicht berücksichtigt, wie Mangel an Gelegenheiten oder fehlende Kompetenz für andere Formen der Kriminalität.

Ein weiterer bemerkenswerter Unterschied ist, dass der illegale Drogenmarkt unter der strikten Prohibition ein absolutes Monopol innehat, wobei es für die meisten Drogen, wenn überhaupt, nur wenige legale Alternativen oder Ersatzstoffe gibt. In diesem geschlossenen Markt mit stetig steigender Nachfrage bieten Drogen im Vergleich zu anderen illegalen Waren hervorragende Gewinnmargen. Produkte, deren Herstellung kaum mehr kostet als ein Gewürz oder Erkältungsmittel, können auf den Verbrauchermärkten mehr wert sein als ihr Gewicht in Gold.

Abbildung 5: Wertschöpfungskette von Kokain und Heroin



Quelle: Anne Frintz, « Trafic de cocaïne, une pièce négligée du puzzle sahélien », Le Monde diplomatique, <https://www.monde-diplomatique.fr/2013/02/FRINTZ/48744>. Home Office United Kingdom / Matrix Knowledge Group (2007) The illicit drug trade in the United Kingdom. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf> et West Africa Commission on Drugs (2014), Pas seulement une zone de transit – Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD\\_Fr\\_Report\\_WEB\\_051114.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD_Fr_Report_WEB_051114.pdf).

## Das vom organisierten Verbrechen gefüllte soziale Vakuum ersetzen

Die sozialen Probleme und Belastungen, die durch illegale Drogenmärkte verursacht werden, unterscheiden sich von Region zu Region und sind oft nicht wesentlich mit Gewalt verbunden.<sup>57</sup> Illegale Drogenmärkte können sogar gewisse soziale und wirtschaftliche Vorteile bringen und, wenn funktionierende staatliche Institutionen fehlen, für politische und soziale Stabilität sorgen.<sup>58</sup> Die enormen Gewinne stärken jedoch nicht nur die Widerstandsfähigkeit der Drogenmärkte gegenüber den härtesten Strafverfolgungsmaßnahmen, sie schaffen auch einzigartige Potenziale und Anreize für Gewalt – zwischen und innerhalb der kriminellen Organisationen sowie zwischen kriminellen Organisationen und den Strafverfolgungsbehörden – und Korruption. Sie begünstigen eine Delegitimierung des Staates und ermächtigen möglicherweise gleichzeitig jene kriminellen und politischen Akteure, die die Staatsmacht untergraben. Es ist erwiesen, dass das Zerschlagen und Inhaftieren von Drogenbanden wenig oder gar keinen Einfluss auf die Drogenversorgung haben. Eine Destabilisierung der lokalen Märkte kann die Gewalt sogar noch verstärken.<sup>59</sup> Wird hingegen eine Räuber-, Entführer- oder Erpresserbande von der Polizei aufgelöst, bedeutet dies eine Wiedergutmachung für die Opfer und es darf davon ausgegangen werden, dass die Rate dieser Verbrechen in der Folge sinkt. Rohstoffmärkte können reguliert werden, Gewaltverbrechen nicht.

Diese einzigartige Dynamik der illegalen Drogenmärkte hat zur Folge, dass die Strafverfolgung, welche auf andere Formen des organisierten Verbrechen abzielt, bessere Ergebnisse erwarten kann als die bisher gescheiterten Maßnahmen zur Drogenbekämpfung. Diese Einschätzung hat natürlich Auswirkungen auf die pragmatische Rechtfertigung einer Regulierung, auch wenn einige Akteure auf andere kriminelle Aktivitäten ausweichen. Schrumpfen die illegalen Drogenmärkte, können die Mittel, die bisher für ihre Bekämpfung eingesetzt wurden, in die Bekämpfung anderer Formen der Kriminalität fließen oder besser noch, in deren Ursachenbekämpfung.

Drogenbezogene organisierte Kriminalität wirkt besonders zerstörerisch, wenn sie mit Armut, Konflikten, fragilen sozialen und politischen Institutionen und insbesondere mit militarisierten Strafverfolgungsmaßnahmen einhergeht.<sup>60, 61</sup> Hier wird deutlich, wie eng die Debatten über Regulierung, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die weitere soziale und wirtschaftliche Entwicklung miteinander verknüpft sind. Prohibition schafft Profitmöglichkeiten für das organisierte Verbrechen und strukturelle Schwachstellen erleichtern deren Ausnutzung.

Die Regulierung kann diese Profitmöglichkeiten einschränken. Der mögliche Zeitrahmen und die Auswirkungen einer Reform müssen jedoch realistisch gesehen werden. In den meisten Szenarien wird sich der Wandel schrittweise vollziehen und sich über viele Jahre erstrecken, während mehr und mehr Länder die Regulierung verschiedener Drogen erproben. Dementsprechend werden kriminelle Drogenunternehmen nicht plötzlich vor einem Abgrund stehen, sondern eine längere Übergangsphase mit sinkenden Gewinnen erleben. Wo sich Marktveränderungen abzeichnen, können die Behörden ihre Ressourcen umschulen und sich auf Gebiete konzentrieren, in denen die Gefahr einer erhöhten Kriminalität besteht.

In Entwicklungsländern, die besonders stark unter dem organisierten Verbrechen leiden, wird sich mit schrittweise eingeführten Maßnahmen die Beziehung zwischen Regierung und Gesellschaft – insbesondere den am stärksten betroffenen, aber auch am stärksten vernachlässigten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen – deutlich und nachhaltig verbessern. Eine verantwortungsvolle und schrittweise Regulierungsagenda wird letztlich nur ein Teil einer Reihe ineinandergreifender Reformen sein, die zur längerfristigen Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlich sind. Weitere wichtige Puzzleteile sind die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Durchführung einer Polizeireform und eine verstärkte Rechenschaftspflicht bei polizeilichen Übergriffen und Korruption. Die drogenbedingte organisierte Kriminalität untergräbt alle diese Prozesse. Die Verringerung ihres schädlichen Einflusses baut zwar noch keine Institution wieder auf, aber macht dies zumindest wieder möglich.

## EMPFEHLUNG 5

**Staaten müssen die Entwicklungsmöglichkeiten ausschöpfen, die eine Regulierung der Drogenmärkte bietet. Dies bedeutet, die Ressourcen neu zu verteilen, um die zu erwartenden Veränderungen im Bereich der organisierten Kriminalität aufzufangen.**

Die Regierungen müssen institutionelle Mechanismen gegen Geldwäscherei, Korruption und grenzüberschreitende Kriminalität schaffen als Teil ihrer umfassenderen Bemühungen, die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, die Strafverfolgungspraktiken zu reformieren und institutionelle Kapazitäten zu schaffen. Kriminelle Organisationen sind bereits heute über den Drogenhandel hinaus aktiv. Eine mögliche Verlagerung der organisierten Kriminalität weg von Drogen in andere Formen der Kriminalität sollte daher nicht überbewertet werden. Die Regulierung hat das Potenzial, Macht und Einfluss der organisierten Kriminalität erheblich zu schwächen und Ressourcen freizusetzen, um deren Ursachen und andere Formen der Kriminalität zu bekämpfen.



# DAS INTERNATIONALE DROGENKONTROLLSYSTEM MODERNISIEREN

Das internationale Drogenkontrollsystem wurde in einer anderen Ära ausgearbeitet und muss sich weiterentwickeln. Immer mehr Mitgliedstaaten fordern oder implementieren Regulierungsmaßnahmen, die mit dem aktuellen institutionellen Regelwerk unvereinbar sind. Es muss anerkannt werden, dass das derzeitige Kontrollsystem seine eigenen Ziele nicht erreicht, den Kontrast zwischen den internationalen Verpflichtungen und der Realität vor Ort nicht erkennt und die Länder bei der Bewältigung der Herausforderungen, denen sie bei der Umsetzung einer wirksamen Drogenpolitik gegenüberstehen, nicht unterstützt.

## Die Spannungsfelder innerhalb des internationalen Drogenkontrollregimes anerkennen

Im Jahr 2014 strich die Weltkommission für Drogenpolitik die Notwendigkeit hervor, das antiquierte und dysfunktionale internationale Drogenkontrollsystem innerhalb der Vereinten Nationen zu modernisieren. Sie argumentierte: „Die Stärke des UN-Vertragssystems ist die übereinstimmende Unterstützung seiner Mitgliedstaaten und die Legitimität seiner Ziele. Die Übereinstimmung ist bei den Drogenübereinkommen zerrissen, und die Legitimität der Ziele wird aufgrund ihrer negativen Auswirkungen zunehmend hinterfragt. Immer mehr Länder beurteilen die auf die Strafverfolgung ausgerichteten Teile des Übereinkommens nicht nur als unflexibel, sondern auch als überholt, kontraproduktiv und dringend reformbedürftig. Wird dem wachsenden Dissens nicht mit einem aussagekräftigen offiziellen Prozess, welcher Reformoptionen untersucht, Rechnung getragen, riskiert das Vertragssystem, noch wirkungsloser und redundanter zu werden, wenn sich noch mehr reformorientierte Mitgliedstaaten einseitig davon distanzieren.“<sup>62</sup>

Die negativen Auswirkungen des Drogenkontrollsystems waren ein wesentlicher Grund, warum die UN-Generalversammlung 2016 eine Sondersitzung (UNGASS) zum globalen Drogenproblem einberief. Viele traditionell schwierige Themen wie Menschenrechte, Schadensminderung und Entkriminalisierung wurden auf der UNGASS diskutiert. Der begrenzte Spielraum, den die Verträge in Bezug auf eine Regulierung bieten, schränkte die Gestaltung der formalen Agenda und die anschließende Debatte jedoch ein. Auf der UNGASS wurden zwar Fragen zur Regulierung und zur Reform der UN-Drogenkontrollinstitutionen gestellt,<sup>63</sup> die dringend benötigten substanziellen Diskussionen aber an den Rand gedrängt. Die Spannungen in den Abkommen im Zusammenhang mit den Entwicklungen in einigen Ländern in Richtung gesetzliche Regulierung haben sich in wichtigen drogenpolitischen Gremien zum Tabuthema entwickelt.

„Die bisherigen Bemühungen haben das Ziel, den illegalen Drogenmarkt zu eliminieren, verfehlt. Das Ergebnisdokument der UNGASS erlaubt uns nun, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu fördern und gleichzeitig die Menschenrechte zu schützen, Entwicklung zu ermöglichen und auf den Grundrechten basierende Behandlungen und Unterstützung zu gewährleisten.“

António Guterres, Generalsekretär der Vereinten Nationen, 2018

Nichtsdestotrotz haben die Debatten der UNGASS den fehlenden Konsens hinter dem strafrechtlichen Paradigma aufgezeigt und die stärkere Verlagerung des drogenpolitischen Denkens in Richtung Gesundheit, Menschenrechte und entwicklungsorientierte Ansätze verdeutlicht.<sup>64</sup> Mit dem zunehmendem Momentum für Reformen werden hochrangige internationale Foren die Frage der Regulierung nicht mehr ignorieren können. Eine ernsthafte

Auseinandersetzung der Mitgliedstaaten und UN-Organisationen mit den längerfristigen Auswirkungen dieses globalen Wandels auf die Drogenkontrollstrukturen und -institutionen ist überfällig geworden. Es ist an der Zeit, systematisch zu überprüfen, welche Reformen von Institutionen und Gesetzen nötig sind, um das ursprüngliche Ziel des internationalen Drogenkontrollsystems, „die Gesundheit und das Wohlergehen“ der Menschen zu verbessern, der Realität anzunähern.

Das sind schwierige Herausforderungen, aber letztlich wird die UNO eine Modernisierung in Angriff nehmen müssen, um die Integrität und den Nutzen des Drogenkontrollsystems aufrechtzuerhalten. Wie kann dieser Prozess also gestaltet, durchgesetzt und optimiert werden, sodass er für alle Beteiligten stimmt? Wie können die entscheidenden Elemente des Systems erhalten und verbessert werden, während gleichzeitig Flexibilität und Veränderungen möglich sind? Wie kann das System „gebrauchsfähig“ gemacht werden, wie das die Führungskräfte der UNODC 2008 forderten?<sup>65</sup>

In Anbetracht der unterschiedlichen Meinungen zu dieser Frage in internationalen Foren und des Tempos und Charakters institutioneller und vertraglicher Reformen, ist es wichtig festzuhalten, was Systemreformen innerhalb des UN-Drogenkontrollsystems erreichen sollen, und kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Erreichung einer längerfristigen Vision zu definieren.

Das neue Paradigma und die Neuausrichtung der Prioritäten, die mit einer solchen Vertragsreform einhergehen, würden auch die Rollen und Verantwortlichkeiten der UN-Agenturen betreffen, welche die Drogenpolitik entwickeln, umsetzen und überwachen. Eine solche Reorganisation oder Umstrukturierung würde das Prinzip der „systemweiten Kohärenz“ sinnvoll unterstützen – was den sektorenübergreifenden Charakter der Drogenpolitik und die Wichtigkeit der positiven Beiträge an der UNGASS von UN-Gesundheits-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen widerspiegelt.

„Drogenübereinkommen erlauben den Staaten eine gewisse Flexibilität, um Maßnahmen wie Behandlungen und Wiedereingliederungsprogramme einzuführen. Diese Flexibilität ist jedoch begrenzt ... Sie klammert den nichtmedizinischen Gebrauch von Drogen aus. [Legalisierung ist] ein klarer Verstoß gegen die Übereinkommen. Die Verantwortung, diese Herausforderung anzugehen, liegt bei Ihnen, den Unterzeichnerstaaten der Übereinkommen.“

Werner Sipp, ehemaliger Präsident des Suchtstoffkontrollrats INCB, 2016

Eine solche Neuorientierung dürfte das Ergebnis eines langwierigen und schwierigen politischen Prozesses sein, und der damit verbundene realistische Zeitrahmen wird mit den unmittelbaren Bedürfnissen und Wünschen vieler reformorientierter Mitgliedstaaten vermutlich nicht vereinbar sein. Eine Reihe von ineinandergreifenden Prinzipien kann dabei helfen, anhand der möglichen Optionen die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

Erstens sollten die Entscheidungen die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit fördern und sich an den übergeordneten Zielen und Werten der UN-Charta orientieren. Zweitens sollte alles unternommen werden, um den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, den UN-Organisationen und anderen wichtigen Akteuren in die entsprechenden internationalen Foren voranzutreiben. Dieser Dialog sollte auf einer offenen und ehrlichen Absichtserklärung basieren und sämtliche Maßnahmen zur Erfüllung der in der UN-Charta-enthaltenen Verpflichtungen rechtfertigen. Drittens bildet das koordinierte, gemeinsame Vorgehen gleichgesinnter Staaten die beste und konstruktivste Grundlage für den Reformprozess. Und viertens sollte jede Umsetzung streng überwacht und anhand explizit genannter Ziele bewertet werden.

## Die Reformoptionen unter der Lupe

### Option A: Ein neues Einheitsabkommen

Eine überzeugende Vision ist es, auf ein neues Einheitsabkommen hinzuarbeiten, das den heutigen Bedürfnissen und Wünschen aller Mitgliedstaaten entspricht. Ein solches Übereinkommen könnte, mittels einer funktionalen Vereinheitlichung und Modernisierung, letztlich die drei bestehenden Konventionen ersetzen (wie im OAS-Szenario „Pathways“ beschrieben).<sup>66</sup> In gewisser Hinsicht würde dieses Vorgehen dem ursprünglichen Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel von 1953 entsprechen,<sup>67</sup> das eine Reihe von multilateralen Drogenkontrollverträgen, die bis ins Jahr 1912 zurückreichen, vereinte.

Ein zeitgemäßer Einheitsvertrag könnte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, den Binnenmarkt zu regulieren. Er könnte auch die Regeln und Parameter für die Neuerungen festlegen, wie Mindeststandards, Kontrollauflagen und Meldepflichten sowie internationale Handels- und Grenzüberwachungen. So könnte – wie von der Weltkommission 2014 vorgeschlagen – ein neuer gemeinsamer Drogenvertrag „die Zielsetzungen des Abkommens von 1953 zur Regulierung des medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauchs von Substanzen ... auf die Regulierung von Substanzen für nichtmedizinische Zwecke im Sinne der gleichen UN-Ziele ausweiten.“<sup>68</sup>

Ein neues Einheitsabkommen könnte strukturelle Mängel beseitigen, die das zunehmend veraltete Vertragswerk aufweist. Reformen könnten zum Beispiel einen strukturierten periodischen Überprüfungsmechanismus beinhalten (dieser fehlt im derzeitigen Regelwerk komplett<sup>69</sup>) sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen Sicherstellung der Verfügbarkeit kontrollierter Substanzen für den legalen Gebrauch und der Vermeidung des problematischen Gebrauchs. Was das organisierte Verbrechen und die Korruption betrifft, könnte ein solcher Vertrag entsprechende Elemente aus dem UN-Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988<sup>70</sup> in die anderen Rahmenverträge aufnehmen, auf die das Übereinkommen von 1988 bereits ausgerichtet ist.



Eröffnungsfeier zur Unterzeichnung des Betäubungsmittelprotokolls im Palais de Chaillot in Paris am 19. November 1954. © Vereinte Nationen

## Option B: Änderung der bestehenden Drogenkontrollkonventionen

Wie bei allen Verträgen enthalten die Drogenverträge Mechanismen für Änderungen und Reformen. Theoretisch könnten die Konventionen so angepasst werden, dass die Mitgliedstaaten genügend Flexibilität erhalten, um mit Regulierungsmodellen zu experimentieren und diese auszuwerten. Es gibt zahlreiche Präzedenzfälle für inhaltliche Änderungen. Das Einheitsabkommen von 1961 wurde durch das Protokoll von 1972 geändert, nachdem eine Konferenz einberufen worden war. Die US-Regierung argumentierte, dass die internationale Gemeinschaft „jetzt auf dem Fundament des Einheitsabkommens aufbauen muss, da ein Jahrzehnt dessen Stärken und Schwächen besser zu Tage gebracht hat“.<sup>71</sup> Der Spielraum der Konvention von 1961 in Bezug auf „Alternativen zur Inhaftierung“ – der Raum schafft für die jüngsten breiteren Debatten über die Entkriminalisierung – besteht nur aufgrund einer im Protokoll von 1972 vereinbarten Vertragsänderung. Solche Änderungen erfordern jedoch einen Konsens zwischen den Vertragsstaaten. Angesichts der polarisierten Debatte über die Regulierung innerhalb der Vereinten Nationen erscheint es höchst unwahrscheinlich, eine Übereinstimmung über die Zulassung regulierter Märkte zu erzielen.

Die Verträge enthalten auch Mechanismen, um die Einstufung einer Substanz zu ändern (auf Empfehlung der WHO oder eines Vertragsstaates hin), wobei nur eine Mehrheit der Stimmen<sup>72</sup> und kein Konsens erforderlich ist. Eine solche Änderung könnte theoretisch dazu führen, dass bestimmte Drogen aus dem Vertragswerk entfernt werden, was den Mitgliedstaaten den Weg zu einer gesetzlichen Regulierung ebnen würde. Doch auch diese Option erscheint aufgrund der aktuellen politischen Verhältnisse unerreichbar. Ohne realistische kurzfristige Aussichten auf eine Reform durch Änderung oder Modifizierung stehen reformwillige Mitgliedstaaten vor einer eingeschränkten Auswahl an Optionen.

## Option C: Ausstieg und Vorbehalte

Die einfachste Möglichkeit wäre vielleicht der Ausstieg aus den Verträgen. Damit würden keine Verstöße oder Nichteinhaltungen mehr vorliegen. Ein solch radikaler Schritt würde jedoch nicht nur die diplomatischen Beziehungen und den Ruf schädigen. Sie würde auch die wichtige Parallelfunktion der Verträge in Bezug auf die Regulierung des wissenschaftlichen und medizinischen Gebrauchs von Substanzen gefährden, die im Gegensatz zur Prohibition unter den Mitgliedstaaten nach wie vor einen starken Konsens genießt.

Eine Variante davon wäre, von den entsprechenden Verträgen zurückzutreten und ihnen dann mit einem Vorbehalt zu jenen Artikeln, die eine Regulierung für bestimmte Substanzen verhindern, wieder beizutreten. Dies ist die Strategie, die Bolivien in Bezug auf den traditionellen Gebrauch von Kokablättern anwandte, da es nicht gelungen war, einen Konsens für eine Aufhebung des Verbots zu erzielen.<sup>73</sup> Während Bolivien mit seiner Strategie Erfolg hatte, stellt sich die Frage, wie weit dieser Ansatz auf andere Drogen angewandt werden könnte (Koka ist neben Cannabis und Opium eine der wenigen Drogen, die im Hauptvertragstext namentlich genannt werden).

## Option D: Respektvolle Nichteinhaltung

Angesichts der potenziell schwerwiegenden Auswirkungen eines Austritts und der begrenzten Möglichkeit eines erneuten Beitritts besteht die Möglichkeit, zwar Vertragspartei zu bleiben, die Reformen im eigenen Land aber fortzusetzen – im Wissen, dass dies unweigerlich die Nichteinhaltung jener Vertragsartikel bedeutet, die eine Regulierung für nichtmedizinische Zwecke strikt untersagen und ein Hindernis für die wissenschaftliche Forschung bedeuten. Wie ein Mitgliedstaat mit den Folgen eines solchen Schrittes umgehen kann, wirft weitere schwierige Fragen auf.



Von den Ländern, die bereits zu einer Regulierung von Cannabis übergegangen sind, ist Kanada das erste Land, das eine klare, formale Erklärung abgibt, dass es damit „gegen bestimmte Verpflichtungen im Zusammenhang mit Cannabis im Rahmen der UN-Drogenkonventionen verstößt“.<sup>74</sup> In Bezug auf das zweite, weiter oben skizzierte Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit erscheint es sinnvoller, die rechtlichen Realitäten anzuerkennen, wie das Kanada gemacht hat, anstatt sie zu leugnen, zu umgehen oder zu versuchen, sich hinter fragwürdigen rechtlichen Argumenten bezüglich einer flexiblen Auslegung zu verstecken.

Es ist wichtig anzuerkennen, dass Perioden der teilweisen Nichteinhaltung im Rahmen der Vereinten Nationen typisch sind als Vorboten einer Weiterentwicklung von Verträgen.<sup>75</sup> Die Glaubwürdigkeit dieses Vorgehens wird jedoch zweifellos erhöht, wenn bestimmte Bedingungen eingehalten werden. Es ist wichtig, dass die Gründe für den Entscheid, Regulierungsbestrebungen zu verfolgen, in wichtigen internationalen Foren klar dargelegt werden und, wie es Uruguay in Bezug auf sein Cannabis-Regulierungsmodell getan hat, sich dabei auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit und die Grundwerte der UN-Charta zu beziehen.<sup>76</sup>

Mögliche Spannungen werden weiter verringert, wenn die regulatorischen Anforderungen der Drogenabkommen eingehalten werden, einschließlich einer umfassenden Überwachung und regelmäßigen Berichterstattung an die Vertragsorgane, der Sicherstellung, dass Regulierungsmodelle unter der Schirmherrschaft einer nationalen Regierungsbehörde etabliert werden, und der besonderen Berücksichtigung von Grenzfragen und den Anliegen der Nachbarstaaten. Auf dieser Grundlage scheint eine vorübergehende Periode, die von einigen Analysten als „prinzipientreue“ oder „respektvolle“ Nichteinhaltung bezeichnet wird, eine tragfähige Option für ein einseitiges Handeln zu sein, parallel zum laufenden Dialog und den Bemühungen, die Spannungen im Zusammenhang mit den vertraglichen Verpflichtungen zu lösen.<sup>77</sup>

#### Option E: „Inter se“-Änderung der Konventionen?

Eine rechtlich fundierte und koordinierte kollektive Antwort, ganz im Geiste der Vereinten Nationen, bringt klare Vorteile gegenüber dem potenziell chaotischen Szenario einer wachsenden Zahl von Austritten, Vorbehaltsbeitritten und fragwürdigen Neuinterpretationen. Eine Reformoption, die nicht durch die Bedingung eines Konsenses eingeschränkt ist, ist eine Vertragsänderung „inter se“ – ein etablierter Mechanismus innerhalb des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969<sup>78</sup> –, die Möglichkeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten, den Vertrag „unter sich“ anzupassen.<sup>79</sup>

Die Verfasser des Übereinkommens von 1969 betrachteten die „Inter se“-Änderung als ein Grundprinzip des Völkerrechts. Wie die Völkerrechtskommission 1964 erörterte, „war die Dringlichkeit augenfällig; es ging darum, das Fortbestehen der Verträge mit den Ansprüchen eines friedlichen Wandels in Einklang zu bringen“. „Inter se“-Abkommen können daher einen „eleganten“ und rechtlich tragfähigen Weg nach vorn bieten. Sie stellen zudem ein praktisches Sicherheitsventil für kollektive Maßnahmen zur Anpassung eines Vertragsregimes dar, das ganz offensichtlich in die Jahre gekommen ist.

Längerfristig können die Lehren und Veränderungen, die sich aus eigenmächtigem und kollektivem Handeln ergeben, den Boden bereiten für einen flexibleren Konsens nach dem Drogenkrieg und zu einem zeitgemäßen Drogenkontrollsystem beitragen.



15. November 2015, von links: David M. Malone, Rektor der Universität der Vereinten Nationen; Anarfi Asamoah-Baah, stellvertretender Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation; Yury Fedotov, Leiter des UN-Büros für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (UNODC); stellvertretender UN-Generalsekretär Jan Eliasson; Seid Ra'ad Al Hussein, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte; Michel Sidibé, Leiter des gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS und Magdy Martínez-Solímán, stellvertretender Verwalter und Leiter des Büros für Policy und Programme Support des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, informieren die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zum Weltrogenproblem, in Vorbereitung für die Sondersitzung der Generalversammlung (UNGASS) in 2016. © Vereinte Nationen.

## Verbesserte Führung für ein besseres internationales Drogenkontrollregime

Die Weltkommission für Drogenpolitik sowie viele Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft fordern eine bessere Nutzung der Gänge des UN-Systems. Diese Forderung entspringt einem konkreten Bedarf für eine besser funktionierende Führung des Drogenkontrollregimes. Die derzeitige Regelung, die von den drei internationalen Drogenkontrollabkommen bestimmt wird, hat den Blickwinkel der Drogenkontrolle auf die Abschaffung des nichtmedizinischen Drogenkonsums beschränkt, wobei der Schwerpunkt auf Strafmaßnahmen zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage liegt. Das Regime hat es verpasst, sich bedeutenden globalen Veränderungen zu stellen, welche die Drogenkontrolle maßgeblich tangiert haben, darunter die HIV/Aids-Epidemie und die Globalisierung der Weltwirtschaft mit ihrer Ausweitung der nationalen Grenzkontrolle. Ein neuer gesundheitsorientierter Ansatz wäre nötig gewesen, stattdessen hat sich ein dysfunktionales Strafverfolgungsparadigma etabliert. 1997 wurden das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) und das Internationale Zentrum für Kriminalprävention (ICPC) zusammengelegt, um UNODC zu schaffen, eine Agentur, die Länder bei der Gestaltung und Implementierung drogenpolitischer Maßnahmen durch den Ausbau von Kapazitäten und die Bereitstellung von technischem Fachwissen unterstützt. Die Entscheidung, Drogen und Kriminalität in einem Büro unterzubringen, mit eigenen Kontrollorganen – der Kommission für Suchtstoffe (CND) und der Kommission für Kriminalprävention und Strafjustiz (CCPCJ) –, hat ein unhaltbares Ungleichgewicht im Denken und Handeln der UN-Drogenpolitik zugunsten der Kriminalität geschaffen, weg von ebenso wichtigen Anliegen wie der nachhaltigen Entwicklung, Landwirtschaft, öffentlichen Gesundheit und den Menschenrechten.

Das Führungsmodell dieses ohnehin schon schwierigen Politikbereichs hat gleichzeitig die Nutzung bestehender Mechanismen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität behindert, so zum Beispiel das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität oder das Übereinkommen gegen Korruption. Diese Übereinkommen wären für die Bekämpfung der illegalen Drogenproduktion und des illegalen Drogenhandels nützlicher als das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988. Sie würden einen ganzheitlichen Ansatz bieten, der auf kriminelle Gruppen und die Gesamtheit ihrer illegalen Aktivitäten abzielt. Die derzeitigen Einzelmaßnahmen haben es nicht geschafft, die illegale Wirtschaft zu untergraben oder den illegalen Drogenmarkt zu schwächen.

Wie kann der bestehende institutionelle Rahmen den Veränderungen gerecht werden, den aktuellen Bedürfnissen entsprechen und mit der Agenda für nachhaltige Entwicklung mithalten? Einige Präzedenzfälle liefern Best-Practice-Beispiele für Führungsreformen. Das vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ins Leben gerufene Führungsmodell für das weltweit einzigartige gemeinsame Programm der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (UNAIDS) umfasst 11 UN-Organisationen als Co-Sponsoren und hat zivilgesellschaftliche Vertreter im Vorstand. Dies stellt eine überzeugende Inspirationsquelle für ein neues gemeinsames UN-Programm zur Drogenbekämpfung dar.<sup>80</sup> Ein weiterer aufschlussreicher Präzedenzfall ist die Ersetzung der Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat.<sup>81</sup> Sie hat eine durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in allen UN-Mandaten sowie eine bessere Repräsentation der Mitgliedstaaten und das regelmäßige Überprüfen der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen in den Ländern ermöglicht. Die Überprüfung und Modernisierung der Führungsstrukturen sollte von den Mitgliedstaaten und dem UN-Generalsekretär vorangetrieben werden, um die Mängel des internationalen Drogenkontrollregimes zu beheben.

## EMPFEHLUNG 6

**Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten dringend die verschiedenen Optionen zur Modernisierung des internationalen Drogenkontrollregimes prüfen, um den aktuellen Bedürfnissen aller von der Drogenpolitik Betroffenen gerecht zu werden.**

Die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und die wissenschaftliche Gemeinschaft sollten in zentralen internationalen Foren in formellen und informellen Dialogen den Weg zu Reformen ebnen und die Welt dem eigentlichen Ziel der Drogenkonventionen – die „Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit“ zu schützen – näherbringen. Wenn die internationale Drogenkontrolle einen wirksamen Rahmen haben soll, muss sie sich vom gegenwärtigen repressiven Paradigma lösen und dem neuen Fokus auf Gesundheit, Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung besser gerecht werden. Entscheidend ist, dass Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, Drogen zu regulieren. Bis dahin sollten reformwillige Mitgliedstaaten alle Möglichkeiten ausloten, um nationale und internationale Fortschritte in Sachen Regulierung zu erzielen, während sie die Kernpunkte der UN-Charta respektieren und daran denken, dass der Austausch und ein gemeinsames Vorgehen den produktivsten Ansatz darstellen.

## EMPFEHLUNG 7

**Der Generalsekretär der Vereinten Nationen sollte bei der Reform des internationalen Drogenkontrollregimes die Führung übernehmen.**

Eine solche Reform sollte zum Ziel haben, bestehende internationale Mechanismen besser zu nutzen, um die Menschenrechte und der öffentlichen Gesundheit besser zu schützen, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und Korruption, Geldwäscherei und organisierte Kriminalität wirksam zu bekämpfen.



## DIEGO CANEPA

Stellvertretender Stabschef des Präsidenten 2010–2015, Uruguay

Uruguay hat zwar den Konsum von Drogen nie kriminalisiert, aber es lag im Ermessen des Richters, ihn zu verurteilen. Dies führte zur Kriminalisierung von Menschen, die Drogen konsumierten. Wir wollten die öffentliche Gesundheit und das Wohlergehen unserer Bürger in den Mittelpunkt stellen – die Kriminalisierung oder Inhaftierung der Konsumenten hat dies nicht erreicht. Aus dieser Erkenntnis resultierte die Entscheidung, Cannabis zu legalisieren und zu regulieren.

Die Entscheidung beinhaltete zwei Schlüsselemente. Das erste war die öffentliche Gesundheit. Wir wissen heute, dass der Konsum unter der Prohibition ständig gestiegen ist. Wir hatten lediglich erreicht, dass die Kontrolle über den Markt den organisierten kriminellen Banden überlassen wurde. Der neue Sachverhalt durch die Regulierung ändert das. Cannabisprodukte werden sicherer, da die Produzenten von der Regierung streng reglementiert werden und Cannabis von Apotheken oder lizenzierten Verkaufsstellen verkauft wird. Wir kontrollieren die Wirkstärke, den Preis, Gesundheitsinformationen auf der Verpackung und wer Zugang zum Markt hat. Wir haben aus den Problemen mit Tabak gelernt und Branding sowie Werbung verboten. Wir wollen den illegalen Markt beseitigen und nicht zu mehr Konsum ermutigen. Wir haben Steuern eingeführt, um neue Aufklärungskampagnen zu finanzieren.

Das zweite wichtige Element war die Sicherheit der Allgemeinheit und die Achtung der Menschenrechte – das Verringern der Bedrohung durch organisierte kriminelle Gruppierungen oder Gewalt im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenhandel. Lateinamerika leidet am stärksten unter der Prohibition. Wir müssen nach internen Lösungen suchen, um der Region zu helfen, und das sind zum Beispiel regulierte Märkte. Wir sehen, wie dieses Konzept auch in anderen Ländern wie Kolumbien, Chile und Mexiko Fuß fasst. Wir haben auch begriffen, dass die Rechte von Menschen, die Drogen konsumieren, gewahrt und respektiert werden müssen. Wir sind der Ansicht, dass Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber Drogenbekämpfungsmaßnahmen Vorrang haben. Wir sind der festen Überzeugung, dass sich die Sicherheit verbessern wird, wenn wir die Menschenrechte achten und dies in der Region als ein Entwicklungsziel betrachten.

In diesem Zusammenhang wird hoffentlich eingesehen, dass wir mit der Schaffung eines regulierten Cannabismarktes diesen nicht liberalisieren. Im Gegenteil, die internationale Erfahrung zeigt, dass ein regulierter Markt mehr staatliche Aufsicht erlaubt und mehr Kontrollmöglichkeiten schafft, als unter einer Prohibition möglich ist.

Einige unserer Nachbarn und einige Leute in der UNO waren mit der Entscheidung Uruguays nicht einverstanden. Aber unsere Gründe für die Reform waren die richtigen, und immer mehr Länder folgen uns jetzt. Wir freuen uns über die Entwicklungen in Kanada und rund um den Globus. Wie Präsident Mujica (40. Präsident von Uruguay, 2010–2015) sagte, jemand musste den Anfang machen.

## SEAN BERTE

Vom Gefängnis zum legalen Teilnehmer am Marihuanamarkt, Massachusetts, USA

Mit Anfang zwanzig wurde ich Feuerwehrmann in Boston. Dieser Beruf bringt eine Vielzahl von Krankheiten mit sich, vor allem Krebs- und Herzerkrankungen. Bevor diese zum Problem werden, leiden die meisten Feuerwehrleute an Muskel-Skelett-Erkrankungen, die oft operiert werden müssen, sowie an erhöhtem Stress, da sie regelmäßig innerhalb von Sekunden vom Ruhezustand in einen extrem aktiven Modus übergehen. Viele Notrufe, die die Feuerwehr erreichen, wie zum Beispiel Selbstmordversuche oder verletzte Kinder, fordern auch mental ihren Tribut. Wegen diesen Beschwerden beschloss ich, eine harmlosere Substanz zu nutzen, um die Schmerzen und den Stress in meinem neuen Beruf zu bekämpfen. Schließlich war ich Marihuanakonsument



seit der Highschool, hatte an einer der renommiertesten öffentlichen Schulen im Land meinen Abschluss gemacht, und Marihuana hatte mich nie negativ beeinflusst.

Das Stigma, das dem Marihuanakonsum anhaftet, machte es für mich als Staatsbeamten schwierig. Deshalb begann ich, meine eigenen Pflanzen zu züchten. Nach ein paar Jahren durchsuchten die Drogenvollzugsbehörde DEA und die örtliche Polizei in einer gemeinsamen Aktion gleichzeitig mein Haus und die Feuerwache. Sie fanden 131 Marihuanapflanzen. Ich plädierte vor dem Bundesgericht auf schuldig und verbüßte 8 Monate im Bundesgefängnis. Ich verlor meinen Beruf, meine Ersparnisse, meine Rente und fast auch mein Haus. Ich habe meine Haftstrafe und die anschließende Bewährungszeit (3 Jahre) abgeüßt. Ich meldete Privatkonkurs an, um mein Haus behalten zu können. Fünf Jahre nach der Entlassung verdiente ich kaum mehr als den Mindestlohn.

Die Legalisierung und Regulierung von Marihuana in meinem Heimatstaat kann nun einiges Unrecht des Drogenkriegs wiedergutmachen. Ich habe wegen meinem Marihuanaverstoß Priorität bei der Lizenzierung, aber aufgrund der finanziellen Härten, die ich nach meinem Gefängnisaufenthalt erlitten habe, kann ich mir ein solches Unterfangen fast nicht leisten. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob der legale Markt jenen, die am meisten unter der Prohibition gelitten haben, die Chancen bietet, die er bieten sollte.

Ich habe mich entschieden, dem legalen Markt beizutreten. Das wollte ich nämlich schon immer. Ich habe es nie gemocht, etwas zu tun, was die Regierung als illegal erachtete. Als ich erfuhr, dass der Polizeibeamte, der mich damals wegen Marihuana verhaftete, bei einem Unternehmen mitmacht, das in meiner Heimatstadt eine legale Marihuana-Apotheke eröffnen will, motivierte mich das zusätzlich, dieser neuen Wirtschaft beizutreten. Ich leide darunter, vorbestraft zu sein, und fühle ich mich verpflichtet, in dieser neuen Branche erfolgreich zu sein. Ich will beweisen, dass diejenigen, die in der Vergangenheit Fehler gemacht haben, auch wirklich eine zweite Chance verdienen, und vielleicht komme ich ja nach all den Jahren wieder auf die Beine.

## HON. PETER DUNNE

Stellvertretender Minister für Gesundheit 2005–2013 und 2014–2017, Neuseeland

Im Juli 2013 stimmte das neuseeländische Parlament mit 119 zu einer Stimme für die Schaffung des weltweit ersten regulierten Marktes für psychoaktive Substanzen. Im Wesentlichen wurde bestimmt, dass nur Substanzen hergestellt und mit starken Einschränkungen in Bezug auf Marketing und Werbung an Personen über 18 Jahre verkauft werden dürfen, die gemäß pharmazeutischen Tests ein geringes Risiko aufweisen. Das Gesetz wurde vor dem Hintergrund verabschiedet, dass landesweit bereits rund 350 verschiedene Produkte und Kombinationen in mehr als 4000 Tante-Emma-Läden, Tankstellen-Shops und Sex-Shops frei vertrieben wurden.

Das Gesetz verlangte, alle Produkte sofort vom Markt zu nehmen, um sie auf ihr Risiko zu testen, bevor sie wieder an die Bevölkerung verkauft werden durften. Nur 153 zugelassene Läden für Käufer ab 18 Jahren würden die Produkte verkaufen. Die Ausarbeitung der Einzelheiten des neuen Regulierungssystems wurde auf einige Wochen geschätzt. Um die Übergangsphase zu erleichtern, durften rund 41 Produkte, welche bereits seit einigen Jahren ohne nachteilige Auswirkungen auf dem Markt waren, bis zur Umstellung verfügbar bleiben. Dann müssten sie ebenfalls aus dem Verkehr gezogen und zur Prüfung vorgelegt werden.

Das Gesetz wurde rasch als weitsichtiger und vernünftiger Ansatz gefeiert, aber innerhalb weniger Wochen traten Probleme in den Vordergrund, die das Gesetz beinahe zum Erliegen brachten und die seine vollständige Umsetzung noch immer blockieren.

Das erste und bei weitem gravierendste Problem war, dass das Gesundheitsministerium die Komplexität der Einführung des neuen Regulierungssystems massiv unterschätzt hatte und es

unterlassen hatte, die Regierung auf Schwierigkeiten hinzuweisen. Anstatt ein paar Wochen dauerte die Umsetzung bis November 2015 – fast zweieinhalb Jahre länger. In der Zwischenzeit hatte diese Verzögerung dazu geführt, dass buchstäblich „die Hölle losbrach“.

Mehrere Faktoren spielten dabei eine Rolle. Der erste war, dass Substanzen, die bald zurückgezogen werden sollten, oft gehortet wurden, und ein Binge-Konsum die Folge war. Es kursierten übertriebene und irreführende Berichte über eine Flut von Menschen, die wegen psychoaktiver Substanzen in der Notaufnahme der Krankenhäuser landeten. Menschen, die tatsächlich in die Notaufnahme kamen, waren oft solche, die illegale Drogen missbrauchten. Früher hatten sie aus Angst vor Strafverfolgung keine ärztliche Hilfe gesucht, aber jetzt konnten sie für ihr „Missgeschick“ legale psychoaktive Substanzen verantwortlich machen. Doch je länger die Übergangszeit dauerte, desto lauter wurde das Getöse. Fast täglich tauchten Horrorgeschichten in den Abendnachrichten auf und das Vertrauen der Öffentlichkeit nahm rapide ab.

Zweitens wurden viele durch die Limitierung auf „Ab-18-Läden“ erstmals auf diese aufmerksam. Was in Großstädten kein großes Problem darstellte, löste in der Provinz starke Reaktionen aus. Die Menschen waren schockiert, als sie diese bisher unauffälligen Verkaufsstellen wahrnahmen. Deren bis dahin unauffällige Kundschaft war durch Schlangen von Menschen ersetzt worden, die jeden Morgen für ihre Drogen anstanden. Bei den Kommunalwahlen, die für Oktober 2013 angesetzt waren, stand jedem Bürgermeister- und Stadtratskandidaten im ländlichen und provinziellen Neuseeland so ein dankbares Wahlkampfthema zur Verfügung.

Nun wurde nicht mehr der Rückgang der Verkaufsstellen von über 4000 auf rund 150 gefeiert, sondern herausgestrichen, dass es im ganzen Land jetzt 150 offizielle Drogenverkaufsstellen gab. Als diese Substanzen noch überall ganz unreguliert neben dem Kaugummi und den Zeitungen verkauft wurden, hatte es offenbar niemand bemerkt (obschon das damals nicht der Einstellung entsprach), aber jetzt hieß es, wir würden den Verkauf von Drogen in allen Städten des Landes fördern, so hysterisch war die Reaktion!

Anfang 2014 kam der Sachverständigenausschuss, der das Gesundheitsministerium in Sachen Testregime berät, zum Schluss, dass die geplanten Tierversuche (an Ratten und Mäusen) nicht ausreichten, um die Auswirkungen dieser Substanzen auf das menschliche Fortpflanzungssystem zu erforschen, und dass erweiterte Tierversuche, insbesondere an Hasentieren, erforderlich waren. Der Gedanke, an „Kuschelhasen“ psychoaktive Substanzen zu testen, war für viele Menschen einfach zu viel. Gleichzeitig befasste sich ein parlamentarischer Ausschuss unter dem Gesichtspunkt des Tierschutzes mit den Tierversuchen und strebte strengere Kontrollen an.

Trotz all dieser Umwälzungen blieb die parlamentarische Unterstützung für die Gesetzesvorlage weitgehend intakt, da allgemein anerkannt wurde, dass ein vollständiges Verbot psychoaktiver Substanzen nicht praktikabel wäre und den Markt in den Untergrund treiben würde. Doch ab Anfang 2014, vor dem Hintergrund der anstehenden Parlamentswahlen, begann sich auch dies zu ändern. Regierungsmitglieder aus ländlichen Gebieten gerieten zunehmend unter Druck und die Opposition war immer stärker versucht, die populistische Karte des totalen Verbots zu spielen. Kurz vor Ostern 2014 habe ich dann dem Premierminister vorgeschlagen, zwei einfache Änderungen im Gesetz über psychoaktive Substanzen vorzunehmen: einen Stopp der Übergangsgenehmigungen für die 41 noch auf dem Markt befindlichen Produkte und ein Verbot von Tierversuchen für psychoaktiven Substanzen. Diese Gesetzesänderungen wurden Anfang Mai vom Parlament einstimmig angenommen. Das „Getöse“ verstummte praktisch sofort. Das Verbot von Tierversuchen hat aber dazu geführt, dass das Gesetz nicht umgesetzt werden konnte und daher weitgehend blockiert ist.

Rückblickend haben zwei Faktoren zu dieser Situation geführt. Erstens war es ein Fehler, für die 41 Produkte eine Übergangsregelung zu haben. Wären sie wie alle anderen sofort aus den Regalen genommen worden, wäre die öffentliche Hysterie, die in der zweiten Hälfte des

Jahres 2013 und Anfang 2014 ausgebrochen war, nicht annähernd so ausgeprägt gewesen. Viel problematischer war jedoch die Verzögerung bei der Fertigstellung des Regulierungssystems, mit oder ohne Interimsregelung. Wäre dies wie ursprünglich vorgesehen bis etwa Ende Juli 2013 geschehen, wäre der Übergang reibungsloser verlaufen.

Das Gesetz über psychoaktive Substanzen soll im Laufe des Jahres 2018 überprüft werden, etwa zur gleichen Zeit wie das Drogenmissbrauchsgesetz von 1975. Angesichts der sich ändernden Einstellung zum Drogenkonsum in der Öffentlichkeit und der Aussicht auf ein Referendum über den Cannabiskonsum im nächsten Jahr hat das von ihm eingeführte Konzept des regulierten Marktes, trotz der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten, immer noch seine Berechtigung und Relevanz.

## ROXANA ARGANDOÑA

Kokabäuerin, Bolivien

Ich heiße Roxana Argandoña. Ich komme aus der Provinz Chapare in den Tropen Boliviens. Meine Familie ist nicht reich und ich habe die Schule nie abgeschlossen, weil wir es uns nicht leisten konnten. Seit Jahrzehnten lebt meine Familie vom Anbau von Kokablättern. Das hat in unserem Alltag immer eine zentrale Rolle gespielt.

Unser Kampf für das Kokablatt ist nicht neu, er geht viele, viele Jahre zurück. Frühere Regierungen haben Koka verurteilt und gesagt, dass es in Bolivien nichts zu suchen hat, aber historisch gesehen war und ist das Kokablatt ein wichtiger Teil unserer Kultur.

Verschiedene Regierungen haben zu meinen Lebzeiten unterschiedliche Meinungen zum Kokablatt vertreten. Es gab mehrere militärische Aktionen zur Durchsetzung eines vollständigen Verbots der Kokaproduktion, mit gewaltsamen Ausrottungen. Jedes Mal führte es zu tödlichen, gewalttätigen Auseinandersetzungen. Ich habe sie zuerst als junge Frau und später als Mutter miterlebt. Extreme Gewalt, Morde, die Inhaftierung so vieler junger Männer aus unserer Gemeinschaft und der Missbrauch von Frauen. Das war unsere tägliche Realität. Ohne Koka hatten wir keine Existenzgrundlage. Wir waren gezwungen zu reagieren, uns zu wehren.

Wir verbrachten mehr Zeit an Straßensperren und an Demonstrationen, als zu Hause, aber niemand hörte auf uns. Die Armee feuerte mit Tränengas und Geschossen auf uns. Viele sind umgekommen. Das Leben in Chapare war grauenvoll! Wir konnten nicht einmal ruhig schlafen. Die Soldaten kamen zu jeder Tages- und Nachtzeit in unsere Häuser. Wir wurden ständig mit Tränengas attackiert. Wir hatten Gas zum Frühstück, Mittagessen und Abendessen. Ich möchte das nie wieder erleben oder es meine Kinder oder Enkelkinder erleben lassen, was wir erleiden mussten.

Zum Glück haben diese Gräueltaten seit 2005 aufgehört, seit Evo Morales an die Macht gekommen ist und die Dinge veränderte. Wir dürfen jetzt pro Familie eine kleine Parzelle Koka anbauen. Wir können endlich in Frieden leben und ruhig schlafen. Wir können frei herumlaufen und Kokablätter anbauen und Meetings abhalten, ohne Angst vor Gewalt oder Konsequenzen.

Die Banken bieten nun erstmals zinsgünstige Kredite für Landwirte und Produzenten wie mich an. Dies hat es uns und vielen Familien ermöglicht, ein eigenes Haus zu bauen und ein Auto zu kaufen.

Früher gingen Frauen aus meinem Dorf in die Stadt, um zu gebären. Drei meiner Kinder wurden in Cochabamba geboren, weil die Krankenhäuser in den Tropen schlecht ausgestattet waren. Ich hatte Angst, meine Babys dort zur Welt zu bringen. Einer meiner Söhne starb wegen fehlender medizinischer Versorgung. Er wurde tot geboren. Danach wollte ich meine Kinder nicht mehr hier

gebären. Doch nun, da die Gemeinde einen Aufschwung erlebt, werden mehr Krankenhäuser gebaut und die Verhältnisse verbessern sich. Mein Jüngster kam in Villa Tunari zur Welt.

Auch die Bildung hat sich enorm verbessert. Wir hatten vorher keine richtigen Schulen. Die Dächer der Klassenzimmer waren aus Schlamm oder Stroh. Jetzt haben wir Schulen. In der Vergangenheit wurden jüngere Menschen aus Chapare vor allem an den Universitäten diskriminiert. Die Gesellschaft wollte oder erwartete nicht, dass unsere Kinder studieren, aber wir sehen, dass sich das jetzt ändert. Sowohl Männer als auch Frauen sind sich jetzt ihrer Rechte bewusst. Unsere Kinder gehen an die Uni und erlangen Abschlüsse.

Der Anbau von Kokablättern führt nicht zu Gewalt oder Instabilität oder zu den Horrorszenarien, die ich gesehen habe. Es sind die Verbote der Regierung und die militärischen Maßnahmen gegen uns, die mich am meisten erschütterten.

## DR. RITA ANNONI MANGHI

Fachärztin für Sucht an einer Klinik für heroingestützte Behandlungen, Schweiz

Als ich vor 25 Jahren als Psychiaterin und Psychotherapeutin im Suchtbereich anfang, war ich voller Bedenken und vorgefasster Meinungen. Ich hatte Angst vor der Gewalttätigkeit, die ich mit den Patienten assoziierte. Ich befürchtete, dass ihr Rauschzustand jegliche Verbindung mit ihnen verunmöglichen würde. Ich habe das absurde Muster von wiederholten Rückfällen und chronischem Leiden nicht verstanden.

Ich lernte alle möglichen Menschen kennen – die einen waren in sich gefangen, andere waren daran interessiert, mit mir zu arbeiten. Und wieder andere waren einfach nur damit beschäftigt, mit ihrer Abhängigkeit umzugehen. Sie alle haben ihre Erfahrungen mit mir geteilt und mich als Mensch damit geprägt.

Ich versuchte, sie zu ihren Bedingungen zu unterstützen, mit Respekt und Demut. Ich bewunderte, wie sie kämpften – zuerst um ihr Überleben, dann um zu lernen, wie man lebt, dank Schadensminderungsmaßnahmen und Opioid-Substitutionstherapien – und wenn ich darüber nachdachte, welches Leben sie wohl gerne geführt hätten. Mit einer chronischen Krankheit zu leben, die Stigmatisierung und Ablehnung hervorruft, ist eine tägliche Herausforderung. Menschen zu behandeln, die abhängig sind, setzt einen gewissen Aktivismus voraus, der die Wahrnehmung der Menschen verändern will.

Ich habe Apotheker getroffen, die als erste in den späten 80er-Jahren sterile Nadeln zur Verfügung stellten, um die HIV-Epidemie einzudämmen. Ich kann mich gut an die heftigen Debatten unter den Therapeuten für oder gegen die Opioid-Substitutionstherapie erinnern. Und ich erinnere mich an die ersten Methadongaben in den frühen 1990er-Jahren – manche sogar noch früher – von denselben Ärzten, die im Zürcher Letten täglich mindestens drei Menschen wegen einer Überdosis wiederbelebten. Ich sah die ersten Patienten, die 1994 in Genf zum heroingestützten Behandlungsprogramm (heroin-assisted treatment, HAT) kamen, Pioniere, die überrascht waren, dass sie mit legalem Heroin und der dazugehörigen Betreuung versorgt wurden, alles von ihrer Krankenkasse bezahlt.

Ich denke an Laura\*, eine der Ersten, die von diesem Programm zur Verschreibung von medizinischem Diacetylmorphin (DAM oder Heroin) profitierte und die zehn Jahre später half, ein ähnliches Pilotprojekt in Spanien aufzubauen. Ich erinnere mich an Jacques\*, der ein Schadensminderungsprogramm für Menschen, die von Alkohol abhängig sind, durchlief und zu mir sagte: „Endlich ein Ort, wo ich sagen kann, dass ich trinke, wo ich so akzeptiert werde, wie ich bin.“ Fünfundzwanzig Jahre später spreche ich mit Denis\*, der verheiratet ist und zwei Kinder hat, und der den lebenden Beweis für die Wirksamkeit von HAT liefert, die es ihm ermöglichte, eine Zukunft aufzubauen und nicht vor Jahren an einer Überdosis zu sterben.

Programme, die auf der beschränkten legalen Verteilung von Heroin basieren, haben diesen Menschen das Leben gerettet. Die verschiedenen Programme, die Abhängigkeiten behandeln, haben es uns – Patienten und Ärzten – ermöglicht, zusammen älter zu werden und sicherzustellen, dass niemand wegen seiner Abhängigkeit in Scham leben muss, sondern dass sie als chronische Krankheit mit ihren Krisen- und Remissionsphasen erlebt wird. Deshalb kann ich heute, im Jahr 2018, mit ihnen nicht nur über ihren Konsum sprechen, sondern und vor allem auch über ihren Urlaub, ihre familiären Probleme, die verlorenen oder gefundenen Arbeitsplätze und ihre täglichen Freuden.

Ich habe gelernt, dass in der Gesundheitsversorgung ein einheitlicher Ansatz für alle dazu führt, dass Patienten sich verstecken und keine Hilfe suchen – und nicht, dass sie uns vertrauen. Dass Abstinenz auf keinen Fall Selbstzweck sein kann. Dass der Konsum, wenn er nicht stigmatisiert und kriminalisiert wird, aus pädagogischer Sicht so angegangen werden kann, dass er weniger problematisch, vielleicht sogar nicht mehr unangenehm ist. Dass das Entscheidende ist, wie jeder Mensch sein Leben führen will, mit oder ohne Substanzen. So können Jacques, Laura und Denis im Alter zwischen 50 und 60 Jahren auf ihr Leben zurückblicken und feststellen, dass es doch nicht so schlecht war ... oder zumindest gut genug. Dass Cyril\*, der im Alter von 70 Jahren starb, zuerst von seiner Familie umgeben und dann in einem Krankenhaus von Palliativmediziner\*innen betreut, keine Ausnahme ist.

\* Die Namen wurden geändert

## MEGAN KEY

Eine Konsumentin, die vom illegalen in den legalen Markt wechselte, Colorado, USA

Ich komme aus einer religiösen Familie, in der keine Drogen genommen werden. Darum habe ich meinen Cannabiskonsum vor meiner Familie immer versteckt. Das hat sich auch mit dem legalen Markt in Colorado nicht geändert. Gleichaltrigen gegenüber kann ich aber jetzt viel offener sein und es scheint mir, dass die meisten Erwachsenen, die ich kenne, Cannabis rauchen, verdampfen oder essen.

Bevor Marihuana legalisiert wurde, war es zwar ziemlich einfach, es zu bekommen. Ich sprach aber mit niemandem darüber, vor allem, da ich in einer Kirche arbeitete. Selbst wenn wir auf einer Party waren, schlichen wir uns weg, um Gras zu rauchen. Als es noch verboten war, kaufte ich selbst eigentlich nie Marihuana. Es war immer mein Mann, der es besorgte. Als Frau verlässt man sich wohl oft auf die Männer, wenn es darum geht, illegale Drogen zu kaufen. Wenn ich doch einmal etwas besorgte, war ich immer unsicher, ob die Qualität stimmte, ob richtig abgewogen wurde und ich fühlte mich auch mit den Dealern nicht sicher, weil ich sie nicht wirklich kannte. Wir haben auch schon mal Gras selber angebaut, aber ich hatte zu sehr Angst, dass die Leute es riechen würden oder eines meiner Kinder es jemandem erzählen könnte.

Als Marihuana legalisiert wurde, freuten wir uns sehr und nahmen einfach an, dass man jetzt überall rauchen konnte, wo man auch Tabak rauchen konnte. Jetzt, wo wir alle die Regeln kennen, würden wir das nie mehr tun, denn das ist natürlich nicht erlaubt. Aber zuerst rauchten wir in aller Öffentlichkeit und selbst die Bedienung in Restaurants kannte die Regeln nicht. Aber jetzt sind die sozialen (und rechtlichen) Normen fest verankert.

Ich liebe den legalen Markt. Ich habe zwei Orte an denen ich meistens einkaufe, und ich kann mir aussuchen, welche Sorten für mich geeignet sind. Die Regulierung bedeutet für mich, dass ich mir aussuchen kann, was ich will, als mündiger Mensch. Ich teste gerade CBD mit niedrigem THC, um zu sehen, ob das bei mir funktioniert. Unter der Prohibition hätte ich weder diese Möglichkeit noch die Sicherheit gehabt. Meine frühere Nervosität beim Kauf ist verschwunden. Ich würde nie wieder zum Schwarzmarkt zurückkehren. So ist es hundert Prozent besser, weil ich weiß, was ich bekomme, und dass ich in der Apotheke zusätzliche Informationen erfragen kann.



Obwohl ich gut mit Gleichaltrigen über meinen Konsum reden kann, haftet ihm immer noch ein ziemliches Stigma an. Vor allem, da ich an einer Schule in einem konservativen Landesteil arbeite. Dort rede ich nicht darüber, so wie ich auch nicht über den Konsum von Alkohol sprechen würde. Es geht in erster Linie darum, unangenehme Situationen mit den Eltern oder Arbeitskollegen zu vermeiden. Ich glaube aber, dass sich die Grundstimmung langsam ändert. Es ist heute schlimmer, Tabak zu rauchen als Marihuana. Und die Beweislage scheint das zu stützen.

Ich arbeite noch daran, wie ich mit meinem 15-jährigen Sohn über diese Themen sprechen soll. Es ist schwierig, einem jungen Menschen zu erklären, dass etwas Illegales jetzt legal ist, weil sie die Welt noch eher in Schwarz und Weiß sehen. Meinem älteren Sohn habe ich offen und ehrlich von meinem Konsum erzählt, aber mit meiner 9-jährigen Tochter habe ich noch nicht darüber gesprochen. Wie erklärt man so etwas? Du willst deine Kinder nicht anlügen. Also habe ich ihnen gesagt, sie könnten es mit dem Alkohol vergleichen. Dass es etwas ist, was Erwachsene tun, und dass sie später, wenn sie alt genug sind, darüber entscheiden können, ob sie es nehmen möchten oder nicht.

Die Regulierung macht es einfacher, darüber zu sprechen, aber es ist immer noch kompliziert. Ich denke, dass ein Generationenwechsel in den nächsten Jahren diese Gespräche einfacher macht. Ich bin sehr dankbar, dass ich heute durch einen legalen, regulierten Markt die volle Kontrolle darüber habe, was ich wie und wann konsumiere. Erwachsene Menschen sollten ihre eigenen Entscheidungen treffen können, auch wenn die Gespräche mit jungen Menschen eine Herausforderung bleiben.



- 1 The United Nations Office on Drugs and Crime (2018). World Drug Report 2017. Vienna: United Nations.
- 2 The United Nations Office on Drugs and Crime (2018). World Drug Report 2017. Vienna: United Nations.
- 3 Cole, C. et al (2010). Cut: A Guide To Adulterants, Bulking Agents and Other Contaminants Found in Illicit Drugs. [pdf] Liverpool: John Moores University, Centre for Public Health. Available at [www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf](http://www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf) [Accessed 05 Mar. 2018].
- 4 Adapted from an original concept by Dr John Marks.
- 5 For a more detailed discussion of these models, see: Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Available at: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation> [Accessed 05 Mar. 2018].
- 6 Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. (2012). New heroin-assisted treatment – Recent evidence and current practices of supervised injectable heroin treatment in Europe and beyond. [pdf] Lisbon: EMCDDA. Available at [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin\\_Insight\\_335259.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin_Insight_335259.pdf) [Accessed 05 Mar. 2018].
- 7 Hudak, J., Ramsey, G., Walsh, J. (2018). Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm. [pdf] Washington D.C.: WOLA. Available at: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/03/gs\\_032118\\_Uruguaays-cannabis-law\\_FINAL.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/03/gs_032118_Uruguaays-cannabis-law_FINAL.pdf) [Accessed 12 June 2018].
- 8 Government of Canada (2018). Introduction of the Cannabis Act: Questions and Answers. [online] Health Canada. Ottawa. Available at: <https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/introduction-cannabis-act-questions-answers.html> [Accessed 20 June 2018].
- 9 Murkin, G. (2016). Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Available at: <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf> [Accessed 15 May 2018].
- 10 Drug Policy Alliance (2018). From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. [online] New York: DPA. Available at: <http://www.drugpolicy.org/legalization-status-report> [Accessed 20 June 2018].
- 11 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2018). Summary of Provincial and Territorial Cannabis Regulations (current to June 1, 2018) [pdf] Ottawa: CCSUA. Available at: <http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-en.pdf> [Accessed 21 June 2018].
- 12 Metropolitan Police of the District of Columbia (2018). The Facts on DC Marijuana Laws. [online] Washington D.C.: Metropolitan Police Department. Available at: <https://mpdc.dc.gov/marijuana> [Accessed 21 June 2018].
- 13 Jaeger, K. (2018). A Guide to Vermont's New Marijuana Legalization Law. Marijuana Moment. [online] <https://www.marijuanamoment.net/a-guide-to-vermonts-new-marijuana-legalization-law/> [Accessed 21 June 2018].
- 14 Transform Drug Policy Foundation (2016). Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation. [online] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Available at: <https://www.tdpf.org.uk/blog/cannabis-social-clubs-spain-legalisation-without-commercialisation> [Accessed 15 June 2018].
- 15 See for example; <http://benefitcorp.net/> in the US, and <https://www.socialenterprise.org.uk> in the UK
- 16 The World Health Organization (2005). WHO Framework Convention on Tobacco Control. [online] Geneva: United Nations. Available at: <http://www.who.int/fctc/en/> [Accessed 21 June 2018].
- 17 The United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf#page=38](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf#page=38) [Accessed 21 June 2018].
- 18 The United Nations Office on Drugs and Crime (2008). World Drug Report 2008. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf) [Accessed 21 June 2018].

- 19 The United Nations Office on Drugs and Crime (2005). Estimating the value of illicit drug markets, World Drug Report 2005. Chapter 2. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [https://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2005/volume\\_1\\_chap2.pdf](https://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_chap2.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 20 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [online] Bristol: Count the Costs. Available at: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Accessed 21 June 2018].
- 21 Schleifer, R., Sagredo, J., Avafia T. (2015). Addressing the Development Dimension on Drug Policy, [online] New York: UNDP. Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html> [Accessed 21 June 2018].
- 22 Horsfield, N. (2015). Drug Policy and the Sustainable Development Goals. [pdf] London: Health Poverty Action. Available at: <https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf> [Accessed 19 June 2018].
- 23 Various authors (2018). Tobacco: a deadly business. The Guardian. [online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/series/tobacco-a-deadly-business/all> [Accessed 21 June 2018].
- 24 The World Health Organization (2018). Other economic issues in tobacco control. [online] Geneva: United Nations. Available at: [http://www.who.int/tobacco/economics/other\\_issues/en/](http://www.who.int/tobacco/economics/other_issues/en/) [Accessed 21 June 2018].
- 25 The World Health Organization (2014). Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. [online] Geneva: United Nations. Available at: [http://www.who.int/substance\\_abuse/activities/gsrhwa/en/](http://www.who.int/substance_abuse/activities/gsrhwa/en/) [Accessed 21 June 2018].
- 26 The United Nations Development Programme (2017). The WHO Framework Convention on Tobacco Control – an Accelerator for Sustainable Development. [online] New York: United Nations. Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-accelerator-.html> [Accessed 21 June 2018].
- 27 The World Health Organization (2018). Framework Convention on Tobacco Control [online] Geneva: United Nations. Available at: <http://www.who.int/fctc/en/> [Accessed 21 June 2018].
- 28 The World Health Organization (2004). Global Status Report: Alcohol Policy. [pdf] Geneva: United Nations. Available at: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 29 Monteiro, M.G. (2007). Alcohol and Public Health in the Americas: a case for action. [pdf] Washington, D.C.: Pan American Health Organization, p. 27. Available at: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/alcohol\\_public\\_health\\_americas.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_public_health_americas.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 30 Framework Convention Alliance (2012). South Africa: Tobacco Tax success story. [pdf] Geneva: Framework Convention Alliance. Available at: [http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success\\_SoAfrica\\_en.pdf](http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success_SoAfrica_en.pdf) [Accessed 08 June 2018].
- 31 Stone, K. (ed) (2016). Global State of harm reduction 2016. [pdf] London: Harm Reduction International. Available at: [https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016\\_14nov.pdf](https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016_14nov.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 32 Jelsma, M. (2001). Vicious Circle: The Chemical and Biological War on Drugs. [pdf] Amsterdam: Transnational Institute. Available at: <https://www.tni.org/files/download/viciouscircle-e.pdf> [Accessed 10 Mar. 2018].
- 33 During the 1998 UNGASS, AD was defined as „a process to prevent and eliminate the illicit cultivation of plants containing narcotic drugs and psychotropic substances through specifically designed rural development measures in the context of sustained national economic growth and sustainable development efforts in countries taking action against drugs, recognizing the particular socio-cultural characteristics of the target communities and groups, within the framework of a comprehensive and permanent solution to the problem of illicit drugs.“
- 34 Buxton, J. (2015). Drugs and Development: The Great Disconnect. [pdf] Swansea: GDPO. Available at: <https://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf> [Accessed 21 June 2018].
- 35 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 'GIZ' GmbH (2016). Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas. 4th edition. [pdf] Eschborn: GIZ. Available at: <https://snrd-asia.org/download/>



- sector\_programme\_rural\_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf [Accessed 21 June 2018].
- 36 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010). Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help? [pdf] Santa Monica: RAND. Available at: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP325.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 37 Ingraham, C. (2015). Legal marijuana is finally doing what the drug war couldn't. [online] Washington D.C.: Washington Post. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/03/legal-marijuana-is-finally-doing-what-the-drug-war-couldnt> [Accessed 20 June 2018].
- 38 Fair Trade Organisation (2009). A Charter of Fair Trade Principles [online] London: Fair Trade Foundation. Available at: [http://www.fairtrade-advocacy.org/images/Charter\\_of\\_Fair\\_Trade\\_principles\\_EN\\_v1.2.pdf](http://www.fairtrade-advocacy.org/images/Charter_of_Fair_Trade_principles_EN_v1.2.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 39 World Intellectual Property Organization (2018). Geographical Indicators. [online] Geneva: WIPO. Available at: [http://www.wipo.int/geo\\_indications/en/](http://www.wipo.int/geo_indications/en/) [Accessed 21 June 2018].
- 40 European Commission (2018). Agricultural and rural development, EU quality logos. [online] Brussels: EC. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_en) [Accessed 21 June 2018].
- 41 Kamminga, J. (2006) The Political History of Turkey's Opium Licensing System for the Production of Medicines: Lessons for Afghanistan. [pdf] Senlis Council. [http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36\\_JK\\_Turkey\\_0.pdf](http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36_JK_Turkey_0.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 42 Jelsma, M. (2011). The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future. [pdf] Geneva: Global Commission on Drugs Policies. Available at: <https://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html> [Accessed 21 June 2018].
- 43 The United States Department of State (2008). International Narcotics Control Strategy Report 2008. [pdf] Washington D.C.: US DoS. p. 528. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>. UNODC (date unknown). Turkey Programme. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [http://www.unodc.org/pdf/turkey\\_programme.pdf](http://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf) [Accessed 02 June 2018].
- 44 The Economist (2018). The Golden State's new pot laws are almost comically progressive. [online] San Francisco: The Economist. Available at: <https://www.economist.com/news/united-states/21733424-some-cities-plan-give-people-marijuana-convictions-priority-when-setting-up-legal> [Accessed 02 June 2018].
- 45 The Editor (2015). Automatic Expungement Now Available for Minor Ganja Offences. [online] Falmouth: Falmouth News. Available at: <http://falmouth.news/automatic-expungement-now-available-for-minor-ganja-offences/> [Accessed 21 June 2018].
- 46 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). Guidance for equity provisions. [pdf] Boston: Commonwealth of Massachusetts. [https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL\\_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf](https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 47 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). [online] Boston: Commonwealth of Massachusetts. Available at: <https://mass-cannabis-control.com> [Accessed 08 June 2018].
- 48 Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Available at: <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf> [Accessed 08 June 2018].
- 49 Rolles, S. et al. (2016). The Alternative World Drugs Report. Count the Costs. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Available at: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Accessed 21.06.18].
- 50 Law Enforcement Action Partnership (2018). [online] Medford: LEAP. Available at: <https://lawenforcementactionpartnership.org> [Accessed 21 June 2018].
- 51 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [online] Bristol: Count the Costs. Available at: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Accessed 21 June 2018].

- 52 Reuter, P., MacCoun, R. (2001). *Drug War Heresies: Learning from other Vices, Times, & Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 53 United Nations Office on Drugs and Crime (2009). *Security and Justice*. [online] Vienna: United Nations. <http://web.archive.org/web/20090826182157/http://www.unodc.org/drugs/en/security-and-justice/index.html> [Accessed 21 June 2018].
- 54 Nadelmann, E. (1994). *Thinking Seriously About Alternatives to Drug Prohibition*. [pdf] Cambridge: The MIT Press. pp. 87–132. Available at: <https://www.scribd.com/document/348756215/thinking-seriously-about-alternatives-to-drug-prohibition-ethan-nadelmann> [Accessed 21 June 2018].
- 55 Organization of American States (2013). *The Drug Problem in the Americas*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Available at: [http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction\\_and\\_Analytical\\_Report.pdf](http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 56 The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018). *Business Fundamentals; How Illegal drugs sustain organised crime in the EU*. [pdf] The Hague: The European Union. Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu> [Accessed 21 June 2018].
- 57 Organization of American States (2013). *The Drug Problem in the Americas*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Available at: [http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction\\_and\\_Analytical\\_Report.pdf](http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 58 Gutierrez, E. (2015). *Drugs and illicit practices: the impact on development and governance*. [pdf] London: Christian Aid. Available at: <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf> [Accessed 21 June 2018].
- 59 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: a systematic review. *International Journal of Drug Policy*, vol. 22, no. 2, pp. 87-94.
- 60 Felbab-Brown, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence and international order: More Complex Than You Think. *Daedalus*, 146(4), pp.98-111.
- 61 Barnes, N. (2017). Criminal politics: an integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. *Perspectives on Politics*, 15(04), pp.967-987.
- 62 Global Commission on Drug Policy (2014). *Taking Control; Pathways to Drug Policies That Work*. [pdf] Geneva: GCDP. Available at: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/> [Accessed 21 June 2018].
- 63 International Drug Policy Consortium (2016). *The UNGASS on the world drug problem: Report of proceedings*. [pdf] London, IDPC. Available at: <https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings> [Accessed 21 June 2018].
- 64 Ibid.
- 65 Costa, A. (2008). Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade. [pdf] Vienna: UNODC. Available at: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_51/1\\_CRPs/E-CN7-2008-CRP17\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 66 Organisation of American States (2013). *Scenarios for the drug problem in the Americas 2013–2025*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Available at: [https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2013/11/Scenarios\\_Report.pdf](https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2013/11/Scenarios_Report.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 67 United Nations Office on Drugs and Crime (1961). *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 68 Global Commission on Drug Policy (2014). *Taking Control; Pathways to Drug Policies That Work*. [pdf] Geneva: Global Commission on Drug Policy. Available at: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/> [Accessed 21 June 2018].
- 69 More modern treaties, including the 2000 Transnational Organized Crime Convention (UNTOC), the 2003 Convention against Corruption (UNCAC), and the 2003 WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) have an inbuilt Conference of the Parties (COP) mechanism that requires them to undergo periodic reviews, facilitating modernization in the face of changed circumstances. The three drugs treaties, however, with roots predating the UN and its contemporary system norms, have no such COP mechanism.

- 70 United Nations Office on Drugs and Crime (1988). United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988. [pdf] Vienna: United Nations. Available at: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 71 United Nations (1961). Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961,, E/CONF.63/10, in United Nations Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs 1961, Geneva, 6–24 March 1972: Official Records, vol. 1, New York: UN, 1974, pp. 3–4
- 72 The 1961 convention requires a simple majority vote, whereas the 1971 convention requires a two thirds majority vote
- 73 The Trans National Institute & The Washington Office on Latin America (2013). Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf; Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions. [online] Available at: <https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0> [Accessed 21 June 2018].
- 74 Senate of Canada (2018). The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. [online] Ottawa: Parliament of Canada. Available at: <https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e> [Accessed 21 June 2018].
- 75 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Available at: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing\\_treaty\\_stability\\_and\\_change.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 76 In 2015, Uruguay co-sponsored a UN Human Rights Council resolution calling upon the UN High Commissioner for Human Rights (UNHCR) to prepare a report „on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights.” Uruguay’s contribution to UNHCR’s preparations laid out the country’s stance regarding the primacy of human rights: „We reaffirm the importance of ensuring the human rights system, underscoring that human rights are universal, intrinsic, interdependent and inalienable, and that is the obligation of States to guarantee their priority over other international agreements, emphasizing the international drug control conventions.” See: Junta Nacional de Drogas. 15 May 2015, Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights, <http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>. [Accessed 21.06.18]
- 77 Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., Rolles, S., Walsh, J. (2016). Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform. [pdf] Washington D.C.: The Washington Office on Latin America, et al. Available at: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/08/Cannabis-Regulation-and-the-UN-Drug-Treaties\\_June-2016\\_web.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/08/Cannabis-Regulation-and-the-UN-Drug-Treaties_June-2016_web.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 78 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Available at: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing\\_treaty\\_stability\\_and\\_change.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 79 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Available at: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing\\_treaty\\_stability\\_and\\_change.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf) [Accessed 21 June 2018].
- 80 The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (2018). Governance. [online] Geneva: United Nations. Available at: <http://www.unaids.org/en/whoweare/governance> [Accessed 21 June 2018]
- 81 United Nations General Assembly (2006). Human Rights Council, resolution 60/251. New York: United Nations.

## WEITERE QUELLEN

[www.anyoneschild.org](http://www.anyoneschild.org)  
[www.beckleyfoundation.org](http://www.beckleyfoundation.org)  
[www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)  
[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)  
[www.drugpolicy.org](http://www.drugpolicy.org)  
[www.genevaplatform.ch](http://www.genevaplatform.ch)  
[www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/](http://www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/)  
[www.hri.global](http://www.hri.global)  
[www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
[www.intercambios.org.ar](http://www.intercambios.org.ar)  
[www.icsdp.org](http://www.icsdp.org)  
[www.idhdp.com](http://www.idhdp.com)  
[www.idpc.net](http://www.idpc.net)  
[www.inpud.net](http://www.inpud.net)  
[www.incb.org](http://www.incb.org)  
[www.menahra.org](http://www.menahra.org)  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx)  
[www.talkingdrugs.org](http://www.talkingdrugs.org)  
[www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk)  
[www.unaids.org/en/topic/key-populations](http://www.unaids.org/en/topic/key-populations)  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)  
[www.wacommissionondrugs.org](http://www.wacommissionondrugs.org)  
[www.who.int/topics/substance\\_abuse/en/](http://www.who.int/topics/substance_abuse/en/)

## BERICHTE DER WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

(<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>)

Krieg gegen die Drogen (2011)

Der Krieg gegen die Drogen und HIV/Aids: Wie die Kriminalisierung des Drogenkonsums die globale Pandemie anheizt (2012)

Die verheerenden Auswirkungen des Kriegs gegen die Drogen auf die Volksgesundheit: Die versteckte Hepatitis-C-Epidemie (2013)

Die Kontrolle übernehmen: Wege zu einer funktionierenden Drogenpolitik (2014)

Die verheerenden Auswirkungen der Drogenkontrolle auf die Volksgesundheit: Die globale Krise des vermeidbaren Leidens (2015)

Drogenpolitikreform: Ein neues Verständnis von Entkriminalisierung (2016)

Das DrogenWAHRNEHMUNGSPROBLEM: Wider die Vorurteile gegenüber Menschen, die Drogen konsumieren (2017)

## POSITIONSPAPIERE DER WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

(<http://www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/>)

The Opioid Crisis in North America (October 2017)

Drug Policy and the Sustainable Development Agenda (September 2018)

## UNTERSTÜTZUNG

Open Society Foundations  
Virgin Unite  
Oak Foundation  
Département fédéral des affaires étrangères suisse



## DANKSAGUNGEN

### **Technische Koordination**

Steve Rolles  
Khalid Tinasti

### **Expertenarbeitsgruppe**

Brian Emerson  
Christian Ben Lakhdar  
Martin Jelsma  
Lisa Sanchez  
Christian Schneider  
Zara Snapp  
John Walsh

### **Expertenausschuss**

Olga Belyaeva  
Barbara Brohl  
Ernesto Cortes  
Pablo Cymerman  
Ann Fordham  
Goro Koto  
Nazlee Maghsoudi  
Monique Marks  
Kali Mercier  
Khalid Mouna

## SEKRETARIAT DER WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

Khalid Tinasti  
Barbara Goedde  
Eric Grant  
Anna Iatsenko

## DEUTSCHE ÜBERSETZUNG

Erika Jüsi, Arud Zentrum für Suchtmedizin

## KONTAKT

[secretariat@globalcommissionondrugs.org](mailto:secretariat@globalcommissionondrugs.org)  
[www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)



## WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

Die Weltkommission für Drogenpolitik will auf internationaler Ebene eine fundierte, wissenschaftlich abgestützte Diskussion anregen über menschliche und wirksame Wege zur Verminderung der Schäden durch Drogen und Drogenpolitik an Mensch und Gesellschaft.

### ZIELE

- Überprüfung der Grundannahmen, der Wirksamkeit und der Folgen des „Kriegs gegen die Drogen“
- Beurteilung der Risiken und des Nutzens verschiedener einzelstaatlicher Lösungen für das Drogenproblem
- Entwicklung von umsetzbaren, evidenzbasierten Empfehlungen für eine konstruktive Reform der Gesetzgebung und der Politik