

## DIE ILLEGALE DROGENWIRTSCHAFT IM FOKUS DER SICHERHEITSPOLITIK

Drogenproduktion, -handel und -konsum untergraben die Sicherheit von Staaten und Menschen und wirken sich negativ auf Wirtschaft und Umwelt aus. Strategien gegen Drogen sind Gegenstand kontroverser Debatten. Reformorientierte Akteure argumentieren, der von den USA geprägte, bisher dominante Repressionsansatz sei ineffektiv und habe grosse Schäden verursacht. Sie plädieren für einen Paradigmenwechsel hin zum Prinzip der Schadensbegrenzung. Während sich ein internationaler drogenpolitischer Konsens nicht abzeichnet, nehmen Drogenprobleme weiter zu.



Ein Polizist überwacht die Zerstörung eines Mohnfelds in Afghanistan, 7. Mai 2006. Reuters/Ahmad Masood

Die illegale Drogenwirtschaft stellt eine komplexe sicherheitspolitische Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Sie betrifft alle Dimensionen von Sicherheit. Erstens gefährdet sie die *politische* Sicherheit von Staaten. Gewalt und Korruption – ständige Begleiter dieses Wirtschaftszweigs – untergraben rechtsstaatliche Prinzipien und schwächen staatliche Legitimität. Zweitens kann die Drogenwirtschaft *militärische* Sicherheit unterminieren. In Kolumbien und Afghanistan etwa finanzieren sich aufständische Gruppen durch Einnahmen aus dem Drogenhandel. Drittens beeinträchtigt sie häufig die *wirtschaftliche* Sicherheit. Geldwäscherei schwächt die Glaubwürdigkeit finanzieller Institutionen. Zudem ist Drogenbekämpfung sehr teuer. Viertens ist auch die *ökologische* Sicherheit betroffen, werden doch viele Drogenproduktionsge-

biete chemisch verseucht. Am deutlichsten wirkt sich die illegale Drogenwirtschaft jedoch – fünftens – auf die *menschliche* Sicherheit aus. Wichtige Symptome dafür sind neben der mit Drogenhandel und -bekämpfung verbundenen Gewalt die Beschaffungskriminalität und der oftmals frühzeitige Tod von Drogenkonsumenten.

In den vergangenen Jahrzehnten sind Drogenprobleme in mehrfacher Hinsicht grösser geworden. Die produzierte, geschmuggelte und konsumierte Menge an Drogen ist angestiegen. So wurde 1999 fünfmal mehr Opium illegal produziert als 1971. Auch hat sich die Drogenproblematik von einer regional eingrenzbar zu einer globalen Herausforderung entwickelt. Damit einhergehend ist die Unterscheidung zwischen Produzenten- und Konsumländern diffus geworden. Ferner hat die mit

Drogen zusammenhängende kriegsartige Gewalt zugenommen. Beispielsweise ist die Drogenwirtschaft ein wesentlicher Erklärungsfaktor für den Krieg in Kolumbien, der seit den 1990er Jahren bereits mehr als 250'000 Todesopfer gefordert hat. Zudem sind die Konsummethode riskanter geworden. Viele Opiumraucher sind auf das Spritzen von Heroin umgestiegen. Die Wiederverwendung von Spritzenbestecken wiederum ist ein wesentlicher Grund für die Ausbreitung von HIV/AIDS. Angesichts dieser Negativentwicklungen hat die Frage nach einer wirksamen Drogenpolitik an Dringlichkeit gewonnen.

### Prohibition und Repression

Bisher war die internationale Drogenpolitik geprägt durch das Paradigma der Prohibition und Repression. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts schränkten Staaten erstmals den Handel mit Opium und Kokain ein. Seither wurden Produktion, Handel und Konsum von Opiaten, Kokaprodukten, den Cannabisprodukten Haschisch und Marihuana sowie synthetischen Drogen zunehmend verboten, ausser für Zwecke der Medizin und Forschung. Im Rahmen der Uno entstand ein restriktives Drogenkontrollregime: Die Konventionen von 1961, 1971 und 1988 verpflichten Staaten auf einen prohibitionistischen Kurs.

Die USA spielten die Vorreiterrolle bei der Schaffung dieses Regimes. Heute noch basiert ihre Drogenpolitik vor allem auf repressiven Massnahmen («war on drugs»). Beispiele sind Polizei- und Militäreinsätze vor allem in Lateinamerika gegen Drogenhändler sowie Bauern, die Schlafmohn,

Koka oder Cannabis anbauen (Eradikation); Sanktionen gegen Länder wie Kolumbien in den 1990er Jahren, deren Drogenpolitik nach Ansicht Washingtons unzureichend ist; schärfere Grenzkontrollen; das Einfrieren von Guthaben aus dem Drogenhandel; und die Inhaftierung von Drogenkonsumenten.

Ein Ziel dieser Drogenstrategie ist, durch die Reduzierung des Angebotes den Drogenkonsum im Inland zu verringern. Für Versuche, den Import von Drogen in die USA durch Massnahmen im Ausland und an den Grenzen zu verhindern, hat Washington seit 1997 rund 31 Milliarden Dollar ausgegeben. Jedes Jahr investieren die USA auf Bundes- und Staatenebene über 40 Milliarden Dollar in den Kampf gegen Drogen. Zum Vergleich: Das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) hat ein Jahresbudget von knapp 150 Millionen Dollar.

### Grenzen der Repression

Da Drogenprobleme trotz umfangreicher Bekämpfungsmassnahmen zugenommen haben, sind immer mehr Zweifel an der Effektivität der Repressionsstrategie laut geworden. Kritiker weisen darauf hin, dass dieser Ansatz angesichts der nicht-monopolistischen, flexiblen Struktur der Drogenwirtschaft höchstens taktisch erfolgreich sein kann. Unter der Bedingung von Nachfrage, Armut und weiteren Faktoren entstehen stets neue Felder, Labors, Schmuggelrouten, Händlergruppen und auch Drogen. Beispielsweise haben die USA im Rahmen ihres Kampfs gegen Drogen in Kolumbien seit 2000 5,4 Milliarden Dollar investiert, rund zwei Drittel davon in Militärhilfe. Immer grössere Landesteile werden mit Chemikalien besprüht. Trotz dieser Anstrengungen konnte der Koka-Anbau nicht reduziert werden. Er hat sich nur räumlich verlagert. Innerhalb der USA ist der Kokainpreis 2006 gefallen und der Reinheitsgrad gestiegen. Der «Plan Kolumbien» ist fehlgeschlagen.

Drogennachfrage und -angebot bedingen sich gegenseitig. Anbieter profitieren deshalb von der Prohibition, weil diese die Preise in die Höhe treibt. Mehrwert wird vor allem nahe der Konsumenten erwirtschaftet, da dort das Risiko am höchsten ist. Die Zerstörung von Mohn- oder Kokafeldern und Drogenlabors in Produktionsländern sowie die Beschlagnahmung von Drogen an Grenzen reduzieren den Gewinn von Händlern daher oftmals nicht wesentlich.

Repressive Drogenpolitik ist aber nicht nur in ihrer Wirksamkeit begrenzt, sondern ver-

## Fakten zur internationalen Drogenwirtschaft

### Drogenproduktion und -handel

- ! 90% der weltweiten illegalen Opiumproduktion stammen aus Afghanistan und Myanmar.
- ! Zwei Drittel des weltweit illegal angebauten Koka, fast das gesamte illegal produzierte Kokain und das meiste in den USA konsumierte Heroin stammen aus Kolumbien.
- ! Cannabis und synthetische Drogen werden in vielen Ländern produziert, auch in Europa.
- ! Schätzungen über den Jahresumsatz der illegalen Drogenwirtschaft variieren zwischen 25 und 500 Milliarden Dollar.

### Drogenkonsum

- ! Etwa 5% der Weltbevölkerung konsumieren mindestens einmal im Jahr illegale Drogen.
- ! 4% der Weltbevölkerung konsumieren Cannabis; der Konsum von Kokain, Opiaten und Designerdrogen liegt bei 1%. Zum Vergleich: 28% der Weltbevölkerung konsumieren Tabak.

ursacht auch gravierende Schäden. Die Vernichtung von Feldern beraubt viele Bauern ihrer Lebensgrundlage und stärkt damit Aufstandsbewegungen. Dies ist etwa in Peru, Kolumbien und Afghanistan geschehen. Sprühaktionen aus der Luft schädigen Umwelt und menschliche Gesundheit. Militärische Drogenbekämpfung kann zu mehr Menschenrechtsverletzungen führen. So haben die USA Teile des kolumbianischen Militärs unterstützt, die mit paramilitärischen Gruppen kooperierten. Auch Drogenkonsumenten und Kleindealer sind von Repression betroffen. In den USA sitzen einige hunderttausend Menschen wegen nicht-gewalttätiger Drogenvergehen im Gefängnis. In vielen asiatischen Ländern wird Drogenhandel mit dem Tode bestraft.

Verfechter einer repressiv ausgerichteten Drogenpolitik erklären den bisherigen Mangel an Erfolg von Repression mit ungenügenden finanziellen Mitteln und Defiziten in der Umsetzung der Strategien. Immer mehr Regierungen und Experten argumentieren jedoch, Repression richte oftmals mehr Schaden an als die Drogen selbst. Sie fordern einen Paradigmenwechsel hin zur Schadensbegrenzung.

### Schadensbegrenzung

In der Debatte bezüglich möglicher Alternativen zur Repression plädiert eine Minderheit für die Legalisierung von Drogen. In der Tat dürfte der Preisverfall Schwarzmärkte zusammenbrechen lassen und Gewalt und Korruption verringern. Allerdings dürfte der Drogenkonsum ansteigen. Verfechter der Legalisierung vor allem der «harten» Drogen Heroin und Kokain sind deshalb heute politisch weitgehend marginalisiert.

Die meisten Reformer unterstützen vielmehr das Prinzip der Schadensbegrenzung. Dieses zielt darauf ab, den von der Drogenwirtschaft oder den Gegenmassnahmen verursachten Schaden zu reduzieren. Scha-

densbegrenzung steht nicht unbedingt im Widerspruch zu Repression. Allerdings ist Repression auf Händlerringe und korrupte Staatsangestellte und nicht länger auf Bauern oder Konsumenten ausgerichtet. Auch werden nicht-repressive Massnahmen stärker betont.

Die Diskussion um Schadensbegrenzung dreht sich vor allem um nachfrageorientierte Strategieelemente. So soll die Abgabe von Methadon oder auch Heroin und Kokain unter staatlich-medizinischer Aufsicht Langzeitabhängige gesellschaftlich wiederingliedern, Todesfälle durch Überdosen verhindern und die Beschaffungskriminalität reduzieren. Diskutiert wird auch die Entkriminalisierung des Konsums und Verkaufs kleiner Mengen von Cannabis, um den Markt «schwacher» Drogen von demjenigen «starker» Drogen zu trennen. Dies soll es der Polizei und Justiz ermöglichen, sich auf die Hintermänner des Drogengeschäftes zu konzentrieren. Schadensbegrenzung kann auch auf der Angebotsseite ansetzen. Projekte alternativer Entwicklung schaffen für Bauern eine nachhaltige Alternative zum Anbau von Koka, Schlafmohn und Cannabis durch die Förderung legaler landwirtschaftlicher Produkte.

In Ländern wie den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland wird das Prinzip der Schadensbegrenzung auf nationaler Ebene unterstützt. In anderen Ländern wie den USA werden schadensbegrenzende Massnahmen zwar von der nationalen Regierung kritisiert, auf der Ebene von Bundesstaaten und Städten aber angewandt.

### Eskaliert die Debatte?

Angesichts der derzeitigen drogenpolitischen Differenzen stellt sich die Frage nach der zukünftigen Gestaltung der internationalen Drogenpolitik. In den Jahren 2008 und 2009 will die internationale Gemeinschaft aufgrund einer 1998 lancierten

Uno-Initiative Bilanz über Fortschritte im Kampf gegen Drogen ziehen. Die damals definierten Ziele bezüglich der Reduzierung von Drogenproduktion und -konsum sind nicht erreicht worden. Reformorientierte Länder sehen sich dadurch in ihrer Haltung bestätigt und fordern einen Paradigmenwechsel auch auf multilateraler Ebene. Die USA, aber auch andere die Repressionsstrategie befürwortende Staaten sowie einige internationale Organisationen lehnen dies jedoch ab. So argumentiert etwa der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB), der sich in seiner Politik wie die UNODC weitgehend an den USA orientiert, dass Massnahmen wie die kontrollierte Abgabe von Heroin gegen internationale Konventionen verstossen würden.

Bezüglich des weiteren Verlaufs der drogenpolitischen Debatte sind drei Szenarien denkbar. Erstens könnten reformorientierte Staaten einer Grundsatzdiskussion aus dem Weg gehen und wie bis anhin ihre Politik der Schadensbegrenzung weiterverfolgen. In diesem Fall würde ein Konflikt jedoch nur hinausgezögert. Zudem würde damit ein effektives multilaterales Vorgehen, das für die Reduzierung von Drogenangebot und -nachfrage eine notwendige Bedingung ist, erschwert. Zweitens wäre denkbar, dass der anstehende drogenpolitische Bilanzprozess ohne Einigung endet und sich die reformorientierten Staaten zusammenschliessen und die bestehenden internationalen Konventionen ignorieren. Ein solches Eskalationsszenario zeichnet sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht ab. Es würde das Ende des internationalen Drogenkontrollregimes bedeuten und wäre auch deshalb kontraproduktiv, weil es wie das erste Szenario dem Gebot einer gemeinsamen internationalen Politik nicht Rechnung trägt. Gemäss dem dritten Szenario schliesslich würden sich die beiden Lager in den nächsten Jahren auf einen Kompromiss und eine zumindest teilweise Neuausrichtung der internationalen Drogenpolitik im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes einigen. Nur diese Option würde dem Ziel einer effektiveren Drogenpolitik gerecht.

### Ein ganzheitlicher Ansatz

Ein ganzheitlicher Ansatz erfordert neben der Bereitschaft zu gezielten Repressionsmassnahmen vor allem eine Verbesserung und Erweiterung des Prinzips der Schadensbegrenzung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass auch dieses Prinzip seine Schwächen hat. So hat die kontrollierte Heroinabgabe in der Schweiz und in Deutschland zwar die Zahl der Drogentoten und die Beschaf-

## Schweizer Drogenpolitik

### Konsum

- ▮ 28.2% der unter 40-Jährigen in der Schweiz haben mindestens einmal im Leben Erfahrung mit illegalen Drogen, vor allem Cannabis, gemacht.
- ▮ 26'000 Personen konsumieren Heroin.

### Politische Strategie: Das Schweizer Vier-Säulen-Modell

- ▮ Prävention: verhindert den Einstieg in den Drogenkonsum.
- ▮ Therapie: ermöglicht den Ausstieg, u.a. durch Substitutionsbehandlungen.
- ▮ Schadensbegrenzung: verringert die negativen Folgen des Drogenkonsums durch einen individuell und sozial weniger problematischen Drogenkonsum.
- ▮ Repression: vermindert die negativen Folgen des Drogenkonsums durch regulative Massnahmen zur Durchsetzung der Prohibition.

### Kosten

- ▮ Die geschätzten direkten Kosten des Drogenkonsums und der Vier-Säulen-Politik beliefen sich für das Jahr 2000 auf über 1,4 Milliarden Franken (davon knapp 800 Millionen für Repressionsmassnahmen).

fungskriminalität reduziert, nicht aber zu einem signifikanten Rückgang des Drogenkonsums geführt. Auf der Angebotsseite helfen Projekte alternativer Entwicklung zwar vielen Bauern, doch bleiben die Erfolge meist lokal begrenzt.

Hohe Profitraten der Drogenwirtschaft, die Flexibilität von Drogenhändlern und die Nachfrage nach Drogen schränken die Effektivität aller Strategien ein, unabhängig davon, ob sie repressiv oder kooperativ ausgerichtet sind. Generell gibt es keinen klaren Zusammenhang zwischen Drogenpolitik und -konsum, haben doch in Europa einige Länder mit einer strengen Drogenpolitik höhere Konsumprävalenzen als Länder mit einer liberaleren Drogenpolitik.

Dennoch sind sich die meisten Drogenexperten einig, dass Schadensbegrenzung weniger negative Nebeneffekte als Repression hat und insgesamt wirksamer ist. Schadensbegrenzung sollte deshalb institutionell und politisch besser verankert werden. Dies bedeutet unter anderem, die internationalen Drogenkonventionen an die aktuellen Bedingungen anzupassen (so wurde die Konvention von 1961 vor der HIV/AIDS-Epidemie beschlossen). Zudem ist eine stärkere Einbeziehung von Institutionen wie der WHO erforderlich. Schliesslich könnten wohlhabende Industriestaaten mehr als bisher alternative Entwicklung unterstützen, indem sie ihre Märkte vermehrt für landwirtschaftliche Produkte aus drogenproduzierenden Staaten öffnen und auch Entschuldungsiniciativen vorantreiben.

### Die Rolle der Schweiz

Mit ihrer Drogenpolitik spielt die Schweiz international eine Vorreiterrolle. In den 1990er Jahren wurde das Vier-Säulen-

Modell entwickelt (siehe Kasten). Bei Abstimmungen hat die Bevölkerungsmehrheit dieses Modell unterstützt und radikale Optionen – Legalisierung bzw. eine Null-Toleranz-Politik – abgelehnt. Die Balance zwischen einzelnen Strategieelementen ist jedoch umstritten. So zeigt die Debatte über Cannabis, dass Uneinigkeit darüber besteht, wie weit Schadensbegrenzung gehen soll. Städte und Gemeinden, Kantone sowie die verschiedenen Akteure auf Bundesebene haben teilweise unterschiedliche drogenpolitische Präferenzen.

Die Drogenpolitik ist eine Gelegenheit für die Schweiz, eine innovative Politik zu exportieren. Drogenexperten in vielen Ländern verweisen auf die Erfolge des Schweizer Modells. Auch wenn die Schweiz mit ihrem Reformansatz teilweise die Kritik der internationalen Drogenkontrollbehörden auf sich zieht, sollte sie sich im anstehenden Bilanzprozess für den von ihr entwickelten Ansatz einsetzen.

Eine Ergänzung der Schweizer Drogeninnenpolitik mit einer aktiveren Drogenaussenpolitik wäre durchaus im Sinne des umfassenden Schweizer Ansatzes. Zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels trägt die Schweiz unter anderem durch die Beteiligung an internationaler Polizeikooperation und Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei bei. Potential für ein weiterreichendes Engagement bestünde vor allem bei der nicht-repressiven Angebotsverringderung im Ausland, insbesondere im Bereich der alternativen Entwicklung.

- ▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)
- ▮ Bezug und Mailingliste: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)