

Gerrit Kamphausen

The Times They Are A Changin' – Internationale Drogenpolitik im Wandel – Rezension

David R. Bewley-Taylor & Khalid Tinasti (Hrsg.) Research Handbook On International Drug Policy, Edward Elgar Publishing 2020, 424 Seiten, eBook-Version ab £22.00/\$31.00 bei Google Play, e-books.com oder anderen Händlern, in gedruckter Form \$270.00 auf <https://www.e-elgar.com>, ISBN: 978-1-78811-705-0.

Mit dem Research Handbook On International Drug Policy haben David Bewley-Taylor und Khalid Tinasti einen Sammelband zu den relevanten Themen der internationalen Drogenpolitik vorgelegt. Auf knapp 400 Seiten werden nahezu alle Facetten dieses wichtigen, aber oft übersehenen Themas behandelt. Damit rückt der Fokus von häufig kleinteiligen nationalen drogenpolitischen Analysen und Debatten auf deren globale und historische Einbettung in das internationale System der Drogenkontrolle. Dies ist wichtig für ein ganzheitliches Verständnis von Drogenpolitik, nicht nur weil dieses System insgesamt prägend ist, sondern auch weil es aktuell einem Wandel unterliegt, welcher erneut auf die jeweilige nationale Situation rückwirken wird.

Nach einem Geleitwort von Louise Arbor, ehemalige Vorsitzende der Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen und Mitglied der Global Commission on Drug Policy sowie einer eigenen detaillierten Einleitung präsentieren die beiden Herausgeber in vier Kapiteln 20 Beiträge aus den Bereichen Geschichte der internationalen Drogenkontrolle, globale Dimensionen der Drogenpolitik, aktuelle Spannungsfelder des UN-Drogenkontrollsystems und zukünftige Herausforderungen. Der gesamte Band ist sorgfältig editiert und enthält neben umfangreichen Literaturangaben auch einen Index mit Schlagwörtern. Die einzelnen Kapitel wurden von internationalen Autorinnen und Autoren verfasst, so dass keine rein westliche Sicht präsentiert wird, wie es bisher meist üblich war.

In ihrer Einleitung fassen die Herausgeber den aktuellen Stand der internationalen Drogenpolitik zusammen, mit dem Schwerpunkt auf jüngeren Entwicklungen und den Gegensätzen, die sich darin abzeichnen. Diese finden sich z. B. in den strengen und extremen Ansätzen der nationalen Strafverfolgung gegenüber jenen, die neben der Strafverfolgung auf Schadensminimierung und Public Health abzielen. Ein weiteres Spannungsfeld ist der Umgang mit Cannabis im internationalen Kontrollsystem, insbesondere mit Blick auf jene Länder und Teilstaaten, die bereits regulierte Märkte geschaffen haben. Unter diesen Voraussetzungen ist es das Ziel des Sammelbandes, „to provide readers with the first comprehensive overview, or, mindful of the current fluidity surrounding the issue, snapshot of the drug policy landscape from a global perspective” (xix).

Dazu wird nicht einfach das internationale Drogenkontrollsystem beschrieben, sondern auch historische und geografische Anwendungen bzw. Ausprägungen, so dass insgesamt ein vergleichender Ansatz entsteht. Dabei stehen explizit kritische Beiträge im Vordergrund. Die Zielgruppe des Bandes sind daher nicht nur Akademiker, sondern auch politische Entscheidungsträger.

1. Geschichte der internationalen Drogenkontrolle

Dieses Kapitel enthält drei Beiträge, welche die Entstehungszusammenhänge der internationalen Drogenkontrolle nachzeichnen, so dass die teils auch heute noch gültigen, in jedem Fall aber daraus entstandenen Mechanismen und Funktionen nachvollziehbar werden. William B. MacAllister beschreibt die historischen Grundlagen der internationalen Drogenkontrolle ausgehend von den Anfängen im 19. Jahrhundert bis zum zweiten Weltkrieg. Hier wird unter anderem deutlich, dass die Absicht, den globalen Markt für Opium zu kontrollieren maßgeblich für die ersten internationalen Konferenzen und Übereinkünfte waren, aber auch, dass genau diese Bestrebungen die Grundlagen für Märkte außerhalb der Kontrolle (sogenannte Schwarzmärkte) gebildet haben. Die betreffenden Geschehnisse im Rahmen der internationalen Diplomatie sind u.a. das Treffen der internationalen Opiumkommission in Shanghai (1909), die Opiumkonferenz von Den Haag (1911-12), welche zu dem allerersten internationalen Abkommen über Opium geführt hat, sowie mehreren weiteren Abkommen des Völkerbundes (1925, 1931, 1939 und 1948), mit denen die Kontrolle spezifiziert, ausgeweitet und integriert wurde (was jedoch durch den zweiten Weltkrieg behindert wurde).

Constanza Sánchez-Aviles und Ondrej Ditrych widmen ihren Beitrag der Entwicklung der internationalen Drogenkontrolle unter dem Dach der Vereinten Nationen. Hier geht es zunächst um die Übertragung des Kontrollsystems vom Völkerbund, unter dessen Dach die ersten internationalen Vereinbarungen getroffen wurden, auf die Vereinten Nationen. Dort wurden dann schrittweise die heutigen Verträge geschlossen: das Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel (1961), das Abkommen über psychotrope Substanzen (1971) und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (kurz Wiener Übereinkommen, 1988). Mit diesen Verträgen wurden nicht nur die vorherigen des Völkerbundes integriert, sondern auch schrittweise die behandelten Inhalte ausgeweitet: von den ursprünglich regulierten Drogen Opium, Kokain und Cannabis (1961) über die Ausweitung auf Stimulanzien und Halluzinogene (1971) bis zur spezifischen Bekämpfung des (Groß-)Handels (1988). Neu ist hier, dass diese bereits bekannte Auflistung durch eine kritische Interpretation beruhend auf Foucault ergänzt wird.

Die Zusammenhänge von Drogenkonsum und Konsumenten mit der internationalen Drogenkontrolle beschreibt Christopher Hallam. Auch hier geht es hauptsächlich um den Gebrauch von Opium, jedoch mit Blick auf die Auswirkungen der neuen Drogenkontrolle auf die damaligen Populationen von Drogengebrauchenden.

2. Georäumliche Dimensionen der Drogenpolitik

Dieses Kapitel enthält acht Beiträge, die sich jeweils mit der Drogenpolitik in größeren geopolitischen Räumen befassen, darunter Nordamerika, Lateinamerika und Karibik, West- und Mitteleuropa, Osteuropa und Zentralasien, Afrika, muslimische Länder, Asien und Ozeanien. Der Beitrag von Katharine Neill Harris befasst sich mit der Drogenpolitik in Nordamerika. Dabei steht ein Vergleich der unterschiedlichen Entwicklungen in den USA und Kanada im Vordergrund. Dies ist eine interessante Ausweitung des sonst zumeist allein auf die USA ausgerichteten Fokus. Während die Entwicklung in den USA auf den „war on drugs“ hinauslief, gab es in Kanada bereits deutlich früher Änderungen und Ergänzungen zu diesem punitiven Ansatz. Harris begründet dies mit der unterschiedlichen Geschichte und Kultur der beiden Länder, und wie dies zu verschiedenen gesellschaftlichen Konstruktionen von Drogen und Drogengebrauch geführt habe. Dennoch wird abschließend deutlich, dass es seit Beginn des 21. Jahrhunderts in beiden Ländern gravierende Änderungen im gesellschaftlichen und politischen Umgang mit Drogen gegeben hat.

Juan Carlos Garzón und Ana María Rueda befassen sich mit Lateinamerika und der Karibik. Während die Länder in dieser Weltregion sonst meist einfach als Anbau- und Transitländer gelten, wird in diesem Beitrag klar, dass die jeweilige Ausprägung der Drogenpolitik stark von nationalen und regionalen Bedingungen abhängt, welche selbst wiederum sich auch aus den strukturellen und institutionellen Voraussetzungen vor Ort ergeben. Deutlich wird allerdings auch, dass die Einflussnahme der USA in dieser Region der Welt besonders prägend ist, was ein treibender Faktor für stark gewalthaltige Drogenmärkte ist.

Die Drogenpolitik in West- und Mitteleuropa wird von Renaud Colson und Henri Bergeron beschrieben. Hier geht es hauptsächlich um das drogenpolitische Spannungsfeld unterschiedlicher nationaler Politiken, die unter dem Dach der EU vereint sind, und um die gestalterische Wirkung städtischer Drogenpolitik. So wird unter anderem deutlich, dass die EU als bisher einzige supranationale Institution Aspekte der Schadensminimierung und der öffentlichen Gesundheit zu zentralen Punkten der Drogenpolitik gemacht hat.

In den Staaten der ehemaligen UdSSR dominiert das russische Modell der Drogenpolitik. Mikhail Golichenko beschreibt, dass die Staaten dieser Weltregion neben stark punitiven Ansätzen schnell wachsende Prävalenz mit HIV-Infektionen aufweisen, und auf internationaler Ebene zumeist der russischen Position folgen. In einzelnen Staaten gibt es Substitutionsbehandlung und Schadensminimierungsprogramme, während diese in anderen Staaten jedoch starke Ablehnung erfahren.

Neil Carrier und Gernot Klantschnig befassen sich mit Drogenpolitik in Afrika. Die dortigen Drogenverbote gehen meist noch auf die Kolonialzeit zurück und wurden ohne Rücksicht auf regionale Verhältnisse im Rahmen der internationalen Drogenkontrolle fortgeführt. Inzwischen jedoch versuchen sich einzelne Staaten an neuen Wegen in der Cannabispolitik.

Die Besonderheiten der Drogenpolitik in muslimischen Ländern analysiert Khalid Tinasti. Muslimische Länder sind voll in das internationale Drogenkontrollsystem integriert. Historisch gehören manche von ihnen zu den Erzeugerländern von Cannabis und Opium, so dass die internationale Drogenkontrolle zielgerichtet zur Anwendung kommt. Dies geht einher mit ohnehin punitiven Strafrechtssystemen, so dass hier die Anwendung der Todesstrafe für Drogendelikte ein politisch relevantes Thema ist.

Gloria Lai und Claudia Stoicescu beschreiben die Ursprünge und nicht selten extremen Ausprägungen des Drogenverbots in Asien. Dazu gehören exzessive Gewaltanwendung durch

Strafverfolger, Anwendung der Todesstrafe – gegebenenfalls auch außergerichtlich und/oder summarisch – und stationär geschlossene Zwangsbehandlung. Die Autorinnen erklären den historischen Kontext und die aktuelle Bedeutung dieser in Asien vorzufindenden Drogenkontrolle.

Im letzten Beitrag dieses Kapitels geht es um Ozeanien. Amber Marks und Caitlin Hughes befassen sich mit der australischen und neuseeländischen Drogenpolitik, und der Rolle kleinerer Pazifikstaaten für den Zwischenhandel mit kontrollierten Substanzen.

3. Spannungsfelder im Drogenkontrollsystem der Vereinten Nationen

Die sechs Beiträge in diesem Kapitel beschreiben, wie das vormals monolithische Kontrollsystem durch jüngere drogenpolitische Entwicklungen unter Druck gerät. Steve Rolles befasst sich in seinem Beitrag mit der Erzählung einer erstrebenswerten drogenfreien Welt, die lange das Handeln der Vereinten Nationen prägte und rechtfertigte. Diese Erzählung hat ihren Sinn verloren, und mit ihr hat die gängige Prävalenzforschung an drogenpolitischer Bedeutung verloren. Statt alle Veränderungen im Konsumverhalten der Menschen ausschließlich dem Narrativ der drogenfreien Gesellschaft unterzuordnen und damit das Drogenverbot zu begründen, zeigen sich mit den ersten legal regulierten Märkten alternative Sichtweisen. Auf der internationalen Ebene der Drogenpolitik führt dies zu Polarisierung, denn bisher war diese Erzählung ein integraler Bestandteil des Kontrollsystems.

Der Beitrag von Julie Hannah und Rick Lines befasst sich mit dem Wandel des Verhältnisses von Drogenkontrolle und Menschenrechten. Anhand der Dokumente der relevanten Einrichtungen der Vereinten Nationen im Zeitraum von 2008 bis 2018 wird der Bedeutungszuwachs der Menschenrechte für die internationale Drogenpolitik beschrieben.

Jennifer Hasselgard-Rowe, Naomi Burke-Shyne und Ann Fordham beschreiben die Rolle von Programmen zur Schadensminimierung und dem Zugang zu kontrollierten Arzneimitteln (in dieser Gruppe sind auch Substitutionsmittel enthalten) für die internationale Drogenpolitik. Zunächst ungeliebt, hat sich bei den Vereinten Nationen die Einstellung gegenüber der Schadensminimierung normalisiert, während die Probleme um den Zugang zu Arzneimitteln die praktische Schwäche des internationalen Drogenkontrollsystems aufzeigen. Die Kontrolle einiger Substanzen führt zu Unterversorgung in medizinischen Bereichen.

Julia Buxton behandelt die Auswirkungen der internationalen Drogenkontrolle auf Länder des globalen Südens mit geringen und mittleren Einkommen. Aus diesen Ländern kommt der Großteil der traditionellen Drogen, die auf landwirtschaftlichen Produkten beruhen. Der starke Fokus der internationalen Drogenkontrolle auf eben diese Drogen bewirkt, dass diese Länder einen unverhältnismäßigen Aufwand erbringen müssen, um den Zielen der Angebotsreduzierung gerecht zu werden. Dennoch sind die Erfolge gering und die Maßnahmen nicht selten kontraproduktiv zu den allgemeinen Zielen der Entwicklungspolitik.

Zoe Pearson beschreibt den Wandel der Einstellung gegenüber dem Anbau von Koka unter dem ehemaligen Präsidenten Evo Morales, der zuvor selbst Koka-Bauer war. Dieser Wandel drohte mit dem System der internationalen Drogenkontrolle zu kollidieren, was nur durch einen zwischenzeitigen Austritt Boliviens aus dem Einheitsabkommen umgangen werden

konnte. Der zeitnahe Neueintritt erfolgte dann mit gleichzeitigem Widerspruch gegen die Kontrolle der Kokablätter, so dass in Bolivien kommunale Märkte für dieses eigentlich kontrollierte Produkt entstehen konnten.

Um Cannabislegalisierung geht es bei Zara Snapp und Jorge Herrera Valderrábano. Die jüngsten Entwicklungen in Uruguay, Kanada und in Teilen der USA zeigen die Notwendigkeit einer sozial gerechten Legalisierung, welche die strukturellen und kulturellen Ungerechtigkeiten des Drogenverbots wiedergutmachen zu vermag.

4. Zukünftige Felder der internationalen Drogenpolitik

Dieses Kapitel befasst sich mit aktuellen Entwicklungen außerhalb des Drogenkontrollsystems, die diesem eine Reaktion abverlangen können.

Nazlee Maghsoudi befasst sich mit den gängigen Maßeinheiten der internationalen Drogenkontrolle. Während diese einerseits wichtig sind, um überhaupt Drogenpolitik machen zu können, ist das tradierte System der Zählungen und Messungen innerhalb der internationalen Drogenkontrolle überkommen. Beschlagnahmungen, Verhaftungen, Maßnahmen gegen den Anbau und gegen Labore und vieles mehr sind streng definitorisch geregelt und werden entsprechend gezählt. Dabei geht es hauptsächlich um den Output im Sinne der in den internationalen Verträgen festgeschriebenen Kontrolle, um den Eindruck des (vermeintlichen) Erfolgs zu erwecken und sich der (ebenfalls vermeintlichen) Sinnhaftigkeit des gesamten Vorgehens zu versichern. Maghsoudi kritisiert diese Selbstreferenzialität und mahnt neue Sicht- und Zählweisen an, z. B. um auch der größer werdenden Bedeutung von öffentlicher Gesundheit und Schadensminimierung gerecht werden zu können.

Im vorletzten Kapitel befasst sich Fiona Mesham mit neuen psychoaktiven Substanzen, die seit einigen Jahren den Markt für Rauschmittel verändern. Da es sich um zahlreiche Einzelsubstanzen aus übergeordneten Stoffgruppen handelt, steht das System der internationalen Drogenkontrolle vor neuen Herausforderungen. Insbesondere die jeweils einzelne Aufnahme solcher Substanzen in die nationalen und internationalen Anlagen der Verträge und Gesetze erweist sich als schwierig. Während manche nationale Kontrolle vergleichsweise schnell reagiert hat und verschiedene gesetzliche Regelungen, einschließlich Verbote ganzer Stoffgruppen, geschaffen wurden und in der EU zumindest ansatzweise auch transnational reagiert wurde, verhält sich das globale Drogenkontrollsystem der Vereinten Nationen eher träge. Zusätzlich verdeutlicht die Autorin auch die Nützlichkeit von Drug-Checking-Programmen zur Erkennung solcher Substanzen im Zusammenhang mit der Erreichbarkeit der Konsumentinnen und Konsumenten selbst.

Das Buch schließt mit einer Beschreibung des Drogenhandels im Darknet. Obwohl von der Größe her für den gesamten Markt bisher nur bedingt relevant, zeigen sich hier die Grenzen der internationalen Drogenkontrolle. Neue Vertriebswege verlangen Reaktionen der Strafverfolger. Dies geschieht aktuell noch auf der Ebene der nationalen Drogenkontrolle, da die digitalen Märkte jedoch grenzüberschreitend und adaptiv sind, zeigt die Etablierung dieses Marktsegmentes die Grenzen der internationalen Drogenkontrolle. Patrick Shortis, Judith Aldridge und Monica Barratt verweisen abschließend auf das Schadpotenzial falscher gesetzgeberischer und polizeilicher Maßnahmen gegen den Drogenhandel im Darknet.

5. Fazit

Das Research Handbook On International Drug Policy ist ein mehr als gelungenes Sammelwerk. Es verbindet einen brauchbaren Blick auf das eigentliche diplomatische und bürokratische System der internationalen Drogenkontrolle mit dessen geografisch und politisch gegebenen Anwendungen. So ergibt sich die Möglichkeit, neue Details aufzugreifen und einzuordnen. Dieses Vorgehen schafft auch die Grundlage, Kritik an der internationalen Drogenkontrolle und den nationalen Umsetzungen nachvollziehbar zu begründen.

Die Themenwahl ist umfassend. Hervorzuheben sind für hiesige akademisch-kriminologische und drogenpolitische Zwecke sicher das gesamte erste Kapitel, das gut mit Scheerer (2019) ergänzt werden kann, sowie die Beiträge von Katharine Neill Harris (Nordamerika), Renaud Colson und Henri Bergeron (West- und Mitteleuropa) und Steve Rolles („drug free world“). In manchen Beiträgen scheinen einzelne Aspekte zu fehlen, die oft jedoch an anderer Stelle des gesamten Bandes noch aufgegriffen wurden. Dem Abschnitt zur Todesstrafe im Beitrag von Tinasti fehlt der eigentlich relevante Anknüpfungspunkt zur internationalen Drogenkontrolle, nämlich der Hinweis auf die Regelungen des Artikels 39 des Einheitsabkommens und dem dazugehörigen Kommentar. Hier wird der mögliche nationale Umgang mit der Todesstrafe gezielt schwammig geregelt, so dass Mitgliedsstaaten deren Anwendung im Rahmen des Vertragswerks und seiner Interpretation offensteht.

Zwei Themen hätte ich mir zusätzlich gewünscht. Ein in sich geschlossener Beitrag zu den nationalen politischen Möglichkeiten, das internationale Vertragswerk zu modifizieren oder sogar zu verlassen, wäre hilfreich gewesen. Vor dieser Frage steht jedes nationale Bestreben, eine kontrollierte Substanz legal zu regulieren. Bewley-Taylor hat bereits an anderer Stelle zu diesem Thema publiziert (Jelsma et al., 2018), so dass diese Lücke schnell geschlossen ist. Eine kompakte Darstellung der Bedeutung des internationalen Drogenkontrollsystems für die Suchtmedizin abseits von Schadensminimierung und Ausweitung der Substitutionsbehandlung wäre ebenfalls eine hilfreiche Ergänzung gewesen. Dabei ist dies doch die eigentliche Ausgangsposition für den neuen Umgang mit den gesundheitlichen Auswirkungen des Drogenkonsums. Damit verbunden sind dogmatische und politische Gebote zur Abstinenz, die teils unter starker sozialer Kontrolle bis hin zum Zwang angewendet wurden oder werden. Dies ist nicht nur historisch von einer starken Pathologisierung unterfüttert, sondern auch aktuell mit der anstehenden Einführung des Begriffs der Substanzgebrauchsstörung und dem ergänzenden Brain Disease Model of Addiction. Die internationale drogenpolitische Prägung dieser Pathologisierung sollte nicht unterschätzt werden.

Insgesamt haben die Herausgeber und die vielen internationalen Autorinnen und Autoren einen bedeutenden und bisher wirklich vermissten Sammelband erstellt, der die internationale Drogenpolitik weit hinausgehend über das sonst oft ermattende Studium der internationalen Drogenverträge selbst kritisch verstehbar macht und darüber hinaus die rein westliche Sicht auf das Thema überwindet.

Literaturverzeichnis

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*. Conference Paper Policy Report 7. Retrieved from https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Updated.pdf (14.12.2020).

Scheerer, S. (2019). Internationales Drogenkontrollrecht: Ursprung, Expansion, Erosion. *Kritische Justiz Heft 3*. DOI: 10.5771/0023-4834-2019-3-2

Kontakt | Contact

Dr. Gerrit Kamphausen | Centre for Drug Research | Goethe Universität Frankfurt a.M. |
kamphausen@em.uni-frankfurt.de