

~~KRIEG~~

GEGEN DIE DROGEN

BERICHT DER
WELTKOMMISSION
FÜR DROGENPOLITIK

JUNI 2011

BERICHT DER WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

[Deutsche Übersetzung herausgegeben vom
Fachverband Sucht, Zürich 2012, www.fachverbandsucht.ch]

MITGLIEDER DER KOMMISSION

Nähere Informationen zur Kommission unter:
www.globalcommissionondrugs.org
Oder per E-Mail:
declaration@globalcommissionondrugs.org

Asma Jahangir

Menschenrechtsaktivistin, ehemalige
UN-Sonderberichterstatterin über willkürliche,
aussergerichtliche und summarische
Hinrichtungen, Pakistan

Carlos Fuentes

Schriftsteller und Intellektueller, Mexiko

César Gaviria

ehemaliger Präsident von Kolumbien

Ernesto Zedillo

ehemaliger Präsident von Mexiko

Fernando Henrique Cardoso

ehemaliger Präsident von Brasilien
(Vorsitz)

George Papandreou,

Ministerpräsident von Griechenland

George P. Shultz

ehemaliger Aussenminister, Vereinigte
Staaten (Ehrenvorsitz)

Javier Solana

ehemaliger Generalsekretär für die Ge-
meinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
der Europäischen Union, Spanien

John Whitehead

Bankier and Beamter, Vorsitz der World Trade
Center Memorial Foundation, Vereinigte
Staaten

Kofi Annan

ehemaliger Generalsekretär der Vereinten
Nationen, Ghana

Louise Arbour

ehemalige UN-Hochkommissarin für
Menschenrechte, Präsidentin der International
Crisis Group, Kanada

Maria Cattai

Verwaltungsratsmitglied der Petroplus
Holdings, ehemalige Generalsekretärin der
Internationalen Handelskammer, Schweiz

Mario Vargas Llosa

Schriftsteller und Intellektueller, Peru

Marion Caspers-Merk

ehemalige Staatssekretärin im Bundes-
ministerium für Gesundheit, Deutschland

Michel Kazatchkine

Geschäftsführer des Globalen Fonds zur
Bekämpfung von Aids, Tuberkulose
und Malaria, Frankreich

Paul Volcker

ehemaliger Vorsitzender der Notenbank
der Vereinigten Staaten und des Economic
Recovery Board

Richard Branson,

Unternehmer, Aktivist für soziale Gerechtig-
keit, Gründer der Virgin Group, Mitbegründer
von The Elders, Vereinigtes Königreich

Ruth Dreifuss

ehemalige Bundespräsidentin und Vor-
steherin der Eidgenössischen Departements
des Innern, Schweiz

Thorvald Stoltenberg

ehemaliger Aussenminister und UN-
Hochkommissar für Flüchtlinge, Norwegen

ZUSAMMENFASSUNG

Der weltweite Krieg gegen die Drogen ist gescheitert, mit verheerenden Folgen für die Menschen und Gesellschaften rund um den Globus. 50 Jahre, nachdem die Vereinten Nationen das Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel initiiert haben, und 40 Jahre, nachdem die US-Regierung unter Präsident Nixon den Krieg gegen die Drogen ausgerufen hat, besteht in der nationalen und weltweiten Drogenpolitik dringender Bedarf nach grundlegenden Reformen.

Trotz hoher Aufwendungen für die Kriminalisierung und für repressive Massnahmen gegen Produzenten, Dealer und Konsumenten von illegalen Drogen ist es nicht gelungen, das Angebot und den Konsum wirksam einzuschränken. Scheinbare Erfolge bei der Ausschaltung einer Quelle oder Dealerorganisation werden fast auf der Stelle durch das Aufkommen neuer Quellen und Dealer zunichtegemacht. Die auf die Drogenkonsumierenden ausgerichtete Repression behindert Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, die darauf abzielen, HIV/Aids, tödliche Überdosen und weitere schädliche Folgen des Drogenkonsums einzudämmen. Die staatlichen Aufwendungen für aussichtslose Strategien zur Verringerung des Angebots und für die Inhaftierung verdrängen kostenwirksamere und evidenzbasierte Investitionen in die Verringerung der Nachfrage und die Schadenminderung.

Unsere Grundsätze und Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Kriminalisierung, Ausgrenzung und Stigmatisierung von Menschen, die Drogen konsumieren, aber anderen keinen Schaden zufügen, ein Ende setzen. Die verbreiteten falschen Vorstellungen über Drogenmärkte, Drogenkonsum und Drogenabhängigkeit in Frage stellen, statt sie zu bekräftigen.

Staatliche Modellversuche für eine gesetzliche Reglementierung von Drogen fördern, um die Macht des organisierten Verbrechens zu untergraben und die Gesundheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Diese Empfehlung gilt insbesondere für Cannabis, doch wir unterstützen auch weitere Versuche zur Entkriminalisierung und gesetzlichen Reglementierung, mit denen sich diese Ziele erreichen lassen und die anderen als Vorbild dienen können.

Gesundheitsleistungen und Therapieangebote für jene bereitstellen, die sie benötigen. Die Verfügbarkeit verschiedener Therapieformen sicherstellen, die nicht nur die Methadon- und Buprenorphinbehandlung, sondern auch Programme zur heroingestützten Behandlung umfassen, die sich in vielen europäischen Ländern und in Kanada als erfolgreich erwiesen haben. Die Abgabe von Spritzen und weitere Massnahmen zur Schadenminderung einführen, die sich als wirksam erwiesen haben, um die Übertragung von HIV und anderen blutübertragbaren Infektionen sowie tödliche Überdosen zu verringern. Die Menschenrechte von Drogenkonsumierenden achten. Im Rahmen der Therapie missbräuchliche Methoden – wie zwangsweise Festhaltung, Zwangsarbeit und körperlicher oder

psychischer Missbrauch – abschaffen, die den Standards und Normen der Menschenrechte zuwiderlaufen oder das Selbstbestimmungsrecht verletzen.

Die oben aufgeführten Grundsätze und Strategien auch auf Personen wie Anbauer, Kurierinnen und Kleindealer anwenden, die auf den unteren Stufen der illegalen Drogenmärkte tätig sind. Viele dieser Menschen sind selbst drogenabhängig oder Opfer von Gewalt und Einschüchterung. Die Festnahme und Inhaftierung von Dutzenden von Millionen dieser Menschen in den letzten Jahrzehnten hatten zur Folge, dass sich die Strafanstalten füllten und viele Leben und Familien zerstört wurden, ohne dass damit die Verfügbarkeit von illegalen Drogen oder die Macht der kriminellen Organisationen eingeschränkt worden wären. Offensichtlich ist eine fast unbeschränkte Zahl von Menschen bereit, derartige Tätigkeiten zu übernehmen, um die eigenen Lebensumstände zu verbessern, die Familie zu versorgen oder der Armut zu entkommen. Die Mittel zur Bekämpfung von Drogen werden besser anderweitig eingesetzt.

In Aktivitäten investieren, die junge Menschen von Anfang an davon abhalten, Drogen zu konsumieren, und auch Drogenkonsumierende vor gravierenderen Problemen bewahren. Vereinfachende Botschaften wie «sag einfach nein» und Nulltoleranzstrategien vermeiden und stattdessen auf Bildungsmassnahmen, die auf glaubwürdigen Informationen beruhen, sowie auf Präventionsprogramme setzen, bei denen soziale Kompetenzen und der Einfluss von Gleichaltrigen im Mittelpunkt stehen. Die erfolgreichsten Präventionsanstrengungen sind möglicherweise jene, die auf spezifische Risikogruppen ausgerichtet sind.

Die repressiven Massnahmen auf gewalttätige kriminelle Organisationen konzentrieren, aber dabei so vorgehen, dass ihre Macht und ihr Einfluss eingeschränkt und zugleich vor allem die Gewalt und Einschüchterung abgebaut werden. Die Anstrengungen im Bereich der Strafverfolgung sollten nicht darauf ausgerichtet sein, die Drogenmärkte an sich, sondern vielmehr deren schädliche Auswirkungen auf die einzelnen Menschen, die Gemeinschaften und die innere Sicherheit zu vermindern.

Eine Umgestaltung des weltweiten Verbotssystems für Drogen einleiten. Drogenpolitische Handlungskonzepte und Strategien, die auf Ideologie und dem Schielen auf politische Vorteile beruhen, durch fiskalisch verantwortungsvolle politische Handlungskonzepte und Strategien ersetzen, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen, der Gesundheit, der Sicherheit und den Menschenrechten Rechnung tragen, und geeignete Evaluationskriterien festlegen. Die Einstufung der Drogen überprüfen, da offensichtliche Anomalien wie die Fehleinschätzung von Cannabis, Kokablättern und Ecstasy bestehen. Sicherstellen, dass die internationalen Übereinkommen so ausgelegt und/oder revidiert werden, dass fundierte Versuche im Bereich Schadenminderung, Entkriminalisierung und gesetzliche Reglementierung möglich sind.

Das Tabu bezüglich Diskussionen und Reformen brechen. Nun muss gehandelt werden.

SCHÄTZUNGEN DER VEREINTEN NATIONEN ZUM JÄHRLICHEN DROGENKONSUM, 1998–2008

	Opiate	Kokain	Cannabis
1998	12,9 Millionen	13,4 Millionen	147,4 Millionen
2008	17,35 Millionen	17 Millionen	160 Millionen
% Zunahme	34,5%	27%	8,5%

Der weltweite Krieg gegen die Drogen ist gescheitert. Als die Vereinten Nationen vor 50 Jahren das Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel verabschiedeten und die US-Regierung unter Präsident Nixon vor 40 Jahren den Krieg gegen die Drogen ausrief, glaubten die politischen Entscheidungsträger, eine harte strafrechtliche Verfolgung der Personen, die an der Produktion, dem Vertrieb und dem Konsum von Drogen beteiligt seien, werde zu einer zunehmenden Austrocknung des Markts für kontrollierte Drogen wie Heroin, Kokain und Cannabis und letztlich zur Erreichung einer «drogenfreien Welt» führen. In der Praxis hat der weltweite Umfang der illegalen Drogenmärkte, die weitgehend vom organisierten Verbrechen beherrscht werden, in diesem Zeitraum dramatisch zugenommen. Zwar sind keine genauen Schätzungen zum weltweiten Konsum für den gesamten Zeitraum dieser 50 Jahre verfügbar, doch schon eine Analyse der letzten zehn Jahre,^{1,2,3,4} zeigt, dass ein grosser und wachsender Markt besteht (siehe obige Tabelle).

Obwohl immer mehr Daten belegen, dass die derzeitige Politik ihr Ziel nicht erreicht, neigen die meisten politischen Organe auf nationaler und internationaler Ebene dazu, einer genauen Prüfung oder einer Diskussion über Alternativen auszuweichen.

Diese mangelnde Führung in der Drogenpolitik war der Anlass zur Bildung unserer Kommission und bestärkt uns in der Überzeugung, dass die Zeit gekommen ist, die Strategien, mit denen das Drogenphänomen angegangen werden soll, einer sorgfältigen, umfassenden und weitreichenden Überprüfung zu unterziehen. Im Hinblick auf diese Überprüfung muss zunächst anerkannt werden, dass das weltweite Drogenproblem kein Krieg ist, der sich gewinnen lässt. Vielmehr handelt es sich um einen Komplex von miteinander verknüpften gesundheitlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die angegangen werden müssen.

Die Mitglieder der Kommission haben sich auf vier zentrale Grundsätze geeinigt, von denen sich die nationalen und internationalen drogenpolitischen Handlungskonzepte und Strategien leiten lassen sollten, und elf Empfehlungen ausgearbeitet.

1. Die Drogenpolitik muss auf soliden empirischen und wissenschaftlichen Belegen beruhen. Vorrangiger Massstab für den Erfolg sollte die Minderung des Schadens für die Gesundheit, die Sicherheit und das Wohl der einzelnen Menschen und der Gesellschaft sein.

In den 50 Jahren, seit die Vereinten Nationen ein eigentliches weltweites Drogenverbotssystem eingeführt haben, haben wir viel über die Art und die Muster der Produktion, des Vertriebs, des Konsums und der Abhängigkeit von Drogen sowie über die Wirksamkeit unserer Versuche gelernt, die damit verbundenen Probleme zu verringern. Angesichts der beschränkten Erkenntnisse, die zu jener Zeit verfügbar waren, mag es verständlich sein, dass die Architekten des Systems darauf vertrauten, die Produktion und den Konsum von Drogen ausmerzen zu können. Doch es gibt keine Entschuldigung dafür, die Belege und Erfahrungen zu ignorieren, die seither zusammengetragen wurden. Die drogenpolitischen Handlungskonzepte und Strategien werden auf allen Ebenen noch zu oft von ideologischen Sichtweisen oder vom Schielen auf politische Vorteile bestimmt und tragen der Komplexität des Drogenmarkts, des Drogenkonsums und der Drogenabhängigkeit nicht genügend Rechnung.

Eine wirksame Gestaltung der Politik erfordert, dass die Ziele der Politik klar miteinander verknüpft werden. Im UN-Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel von 1961 wird klargestellt, dass das letztliche Ziel des Systems darin besteht, «die körperliche und sittliche Gesundheit der Menschheit» zu verbessern.

Dies zeigt, dass die Drogenpolitik anfänglich in der Hoffnung entwickelt und umgesetzt wurde, Ergebnisse zu erreichen, die sich auf die Minderung des Schadens für die einzelnen Menschen und die Gesellschaft beziehen: weniger Kriminalität, eine bessere Gesundheit und vermehrte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Doch wir haben unsere Erfolge im Krieg gegen die Drogen zumeist mit ganz anderen, prozessbezogenen Massstäben wie der Anzahl der Festnahmen, den beschlagnahmten Mengen oder der Strenge der Strafen gemessen. Diese Indikatoren belegen zwar möglicherweise, wie hart wir durchgreifen, doch sie zeigen nicht, wie erfolgreich wir bezüglich der Verbesserung der «körperlichen und sittlichen Gesundheit» der Menschheit sind.

2. Die Drogenpolitik muss auf den Menschenrechten und auf den Grundsätzen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beruhen. Wir sollten aufhören, die Menschen zu stigmatisieren und auszugrenzen, die bestimmte Drogen konsumieren oder die auf den unteren Stufen des Anbaus, der Produktion und des Vertriebs beteiligt sind, und wir sollten Drogenabhängige nicht als Kriminelle, sondern als kranke Menschen behandeln.

Bestimmte wesentliche Grundsätze gelten für alle Aspekte der nationalen und internationalen Politik. Sie sind in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in zahlreichen später abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen verankert. Von besonderer Bedeutung für die Drogenpolitik sind das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf eine angemessene Verteidigung und ein faires Verfahren, auf den Schutz vor Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, vor Sklaverei und vor Diskriminierung. Diese Rechte sind unveräußerlich und die Verpflichtung auf sie hat Vorrang vor anderen völkerrechtlichen Verträgen, einschliesslich der Übereinkommen im Drogenbereich. Auch die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navanethem Pillay, hat festgehalten, dass Menschen, die Drogen konsumieren, ihre Menschenrechte nicht verlieren. Zu oft würden Drogenkonsumierende diskriminiert, zur Befolgung einer Therapie gezwungen und ausgegrenzt. Häufig werde ihnen zudem durch Ansätze Schaden zugefügt, bei denen die Kriminalisierung und Bestrafung im Vordergrund ständen, während die Schadenminderung und die Wahrung der Menschenrechte zu wenig Gewicht erhielten.⁵

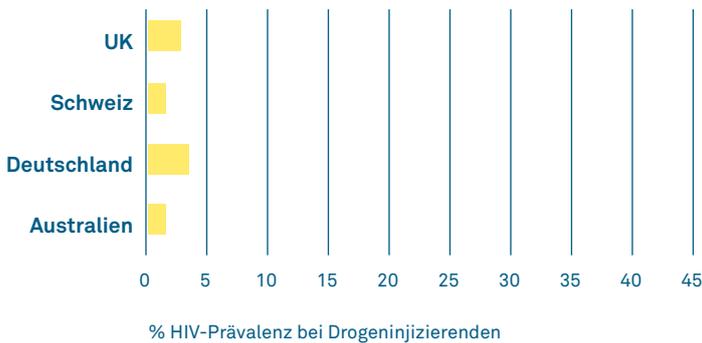
Mit einer Reihe von breit anerkannten, erprobten Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit,^{6,7} (allgemein als Schadenminderung bezeichnet; dieser Ansatz umfasst die Spritzenabgabe und die Behandlung mit den erprobten Medikamenten Methadon oder Buprenorphin) lässt sich das Risiko von tödlichen Überdosen und der Übertragung von HIV und anderen blutübertragbaren Infektionen minimieren.⁸ Oft setzen die Staaten diese Massnahmen jedoch nicht konsequent um, da sie befürchten, durch die Verbesserung der Gesundheit der Drogenkonsumierenden ihre Botschaft in Bezug auf das «harte Vorgehen gegen Drogen» zu untergraben. Das macht keinen Sinn: Es ist inakzeptabel, die Gesundheit und das Wohl einer Bevölkerungsgruppe zu opfern, wenn wirksame Massnahmen für den Gesundheitsschutz verfügbar sind. Zudem erhöht dies die Risiken für die übrige Gemeinschaft.

GRUNDSÄTZE

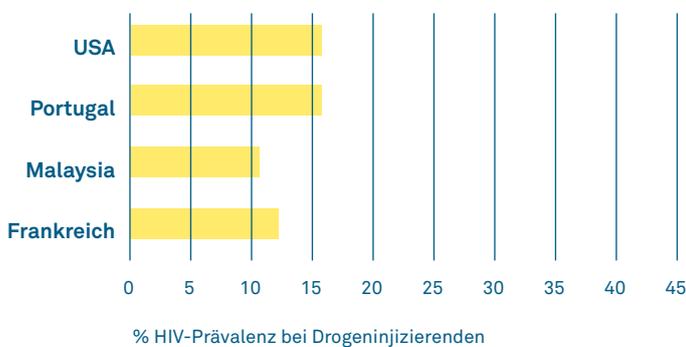
Fortsetzung

WIRKUNG DER DROGENPOLITIK AUF DIE HIV-PRÄVALENZ BEI DROGENINJIZIERENDEN IN DER LETZTEN ZEIT⁹

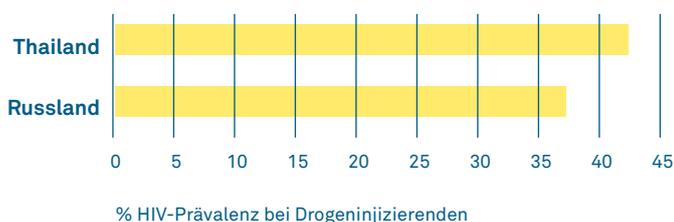
Stichprobe von Ländern, die konsequent umfassende Schadenminderungsstrategien umgesetzt haben:



Stichprobe von Ländern, die teilweise oder erst spät im Verlauf der Epidemie Schadenminderungsstrategien eingeführt haben:



Stichprobe von Ländern, die sich trotz dem Auftreten von intravenösem Drogenkonsum und gemeinsamem Spritzengebrauch einer breitflächigen Umsetzung von Schadenminderungsstrategien konsequent widersetzt haben:



In Ländern, die frühzeitig Strategien zur Schadenminderung und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit eingeführt haben, werden bei den Drogeninjizierenden anhaltend tiefe Raten der HIV-Übertragung verzeichnet. In ähnlicher Weise konnten die Länder, die der zunehmenden HIV-Prävalenz unter den Drogeninjizierenden mit der Einführung von Schadenminderungsprogrammen begegnet sind, die weitere Ausbreitung von HIV erfolgreich eindämmen und verringern. Umgekehrt verzeichnen viele Länder, die der zunehmenden HIV-Übertragung im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum mit Repression und Abschreckung begegneten, die höchsten HIV-Raten unter den Drogenkonsumierenden.^{10,11,12}

Ähnlich problematisch ist ein undifferenziertes Vorgehen gegen den «illegalen Drogenhandel». Viele Menschen, die am Drogenmarkt beteiligt sind, sind selbst drogenabhängig oder Opfer von Gewalt und Einschüchterung. Ein Beispiel für dieses Phänomen sind die Drogenkuriere, die in der Versorgungs- und Lieferkette an vorderster Front stehen und die gefährlichsten Aufgaben übernehmen. Im Gegensatz zu jenen, die die Drogenhandelsorganisationen leiten, haben diese Personen in der Regel kein lange und von Gewalt geprägte kriminelle Vergangenheit. Einige betätigen sich in erster Linie im Drogenhandel, um ihre eigene Drogenabhängigkeit zu finanzieren. Wir sollten nicht alle, die wegen Drogenhandels festgenommen werden, als gleich schuldig behandeln. Viele werden zu derartigen Handlungen gezwungen oder durch ihre eigene Abhängigkeit oder ihre wirtschaftliche Situation zu verzweifelte Massnahmen getrieben. Es ist nicht angemessen, diese Menschen gleich zu bestrafen wie die Mitglieder gewalttätiger Gruppen des organisierten Verbrechens, die den Markt kontrollieren.

Schliesslich werden Drogenabhängige in vielen Ländern immer noch bestraft und stigmatisiert. In Wirklichkeit ist eine Drogenabhängigkeit eine komplexe gesundheitliche Störung, die verschiedene Ursachen hat: soziale, psychische und körperliche (zum Beispiel schwierige Lebensbedingungen, erlebte persönliche Traumata oder emotionale Probleme). Versuche, diese komplexe Störung durch Bestrafung zu beseitigen, sind zum Scheitern verurteilt – viel erfolgversprechender ist es, verschiedene evidenzbasierte Drogentherapien anzubieten. Länder, die ihre Drogenabhängigen nicht als Kriminelle behandeln, die bestraft werden müssen, sondern als behandlungsbedürftige Patientinnen und Patienten, haben in verschiedener Hinsicht sehr positive Ergebnisse erzielt: Verringerung der Kriminalität, Verbesserung des Gesundheitszustands und Überwindung der Abhängigkeit.

KEINE KRIMINELLEN, SONDERN KRANKE MENSCHEN: EIN MENSCHLICHERER UND ZUGLEICH WIRKSAMERER ANSATZ

Fallstudie 1: Schweiz¹³

Als Reaktion auf die unübersehbaren gravierenden Drogenprobleme, die sich in den 1980er-Jahren im ganzen Land entwickelten, führte die Schweiz ein Bündel von neuen politischen Handlungskonzepten und Programmen ein (einschliesslich von Programmen zur Heroinsubstitution), die statt auf Kriminalisierung auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit ausgerichtet waren. Die konsequente Umsetzung dieser Politik hatte zur Folge, dass die Zahl der Heroinabhängigen insgesamt abnahm, und hatte verschiedene weitere positive Auswirkungen. In einer zentralen Studie¹⁴ wurden die folgenden Ergebnisse festgestellt:

Die Heroinsubstitution war auf Personen mit einem besonders problematischen Konsum ausgerichtet (schwer Heroinabhängige). Dabei wurde davon ausgegangen, dass 3000 Abhängige jenen 10 bis 15 Prozent der Heroinkonsumierenden in der Schweiz entsprechen, denen 30 bis 60 Prozent der Heroinnachfrage auf dem illegalen Markt zuzuschreiben ist. Diese Personen, die stark am Drogenhandel und an anderen Formen der Kriminalität beteiligt waren, dienten auch als Bindeglied zwischen dem Grosshandel und den Drogenkonsumierenden. Da diese schwer Abhängigen eine stabile, legale Möglichkeit fanden, ihre Sucht zu befriedigen, ging der illegale Drogengebrauch ebenso zurück wie ihr Bedarf, mit Heroin zu dealen und anderen kriminellen Tätigkeiten nachzugehen.

Das Heroinsubstitutionsprogramm wirkte sich in dreifacher Hinsicht auf den Drogenmarkt aus:

- Es senkte den Konsum bei den Personen mit dem höchsten Konsum deutlich, und diese Verringerung der Nachfrage wirkte sich auf die Lebensfähigkeit des Marktes aus. (Zum Beispiel wurden 1990 in Zürich 850 neue Abhängige verzeichnet. Bis 2005 sank die entsprechende Zahl auf 150.)
- Das Programm verringerte das Ausmass der Beschaffungskriminalität. (Zum Beispiel nahmen die Vermögensdelikte, die von Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Programms begangen wurden, um 90 Prozent ab.)
- Da die lokalen Drogenabhängigen und Dealer nicht mehr zur Verfügung standen, wurde es für gelegentlich Konsumierende in der Schweiz schwierig, mit Verkäufern in Kontakt zu kommen.

Fallstudie 2: Vereinigtes Königreich¹⁵

Im Vereinigten Königreich wurde eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Politik durchgeführt, die auf eine Verlagerung von der Haft in Therapieprogramme ausgerichtet ist. Diese Forschungsarbeit hat klar gezeigt, dass die Delinquenz im Anschluss an eine Behandlung abnahm. Zusätzlich zu Täterbefragungen wurden in diesem Fall auch Daten aus der Kriminalitätsstatistik der Polizei beigezogen. Die Untersuchung zeigt, dass die Zahl der Anklagen, die gegen 1476 Drogenkonsumierende erhoben wurden, in den Jahren nach der Aufnahme der Behandlung gegenüber den vorangegangenen Jahren um 48 Prozent abnahm.

Fallstudie 3: Niederlande^{16, 17, 18}

Von allen EU-15-Ländern weisen die Niederlande den tiefsten Prozentsatz an Personen auf, die Heroin injizieren. Zudem verzeichnen sie keinen neuen Zustrom von Personen mit problematischem Konsum. Heroin spricht die meisten Jugendlichen nicht mehr an und gilt als Droge, die in eine Sackgasse führt. Die Zahl der Personen mit problematischem Heroinkonsum ist deutlich zurückgegangen und das Durchschnittsalter der Konsumierenden hat sich erheblich erhöht. Die niederschweligen Therapie- und Schadenminderungsangebote, die in breitem Umfang verfügbar sind, umfassen die Spritzenabgabe und die Verschreibung von Methadon und Heroin unter strengen Bedingungen.

Es wurde festgestellt, dass die ärztliche Heroinverschreibung in den Niederlanden zu einem Rückgang der Kleinkriminalität und der Störung der Allgemeinheit geführt hat und positive Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen hat, die mit einer Abhängigkeit kämpfen. 2001 wurde die Zahl der Heroinabhängigen in den Niederlanden auf 28 000 bis 30 000 geschätzt. Bis 2008 sank diese Zahl auf 18 000. In der Gruppe der Opiatkonsumierenden in den Niederlanden ist ein Alterungsprozess festzustellen; auch der Anteil der jungen Opiatkonsumierenden (15- bis 29-Jährige), die wegen Drogenabhängigkeit in Behandlung sind, ist zurückgegangen.

3. Die Erarbeitung und Umsetzung der Drogenpolitik sollte eine Aufgabe sein, die weltweit gemeinsam wahrgenommen wird; dabei sollten jedoch auch die unterschiedlichen politischen, sozialen und kulturellen Verhältnisse berücksichtigt werden. Die Politik sollte den Rechten und Bedürfnissen der Menschen Rechnung tragen, die durch die Produktion, den illegalen Handel und den Konsum von Drogen beeinträchtigt werden, wie dies im Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln ausdrücklich anerkannt wird.

Das UN-Kontrollsystem geht vom Gedanken aus, dass alle Staaten zusammenarbeiten sollten, um die Drogenmärkte und die damit verbundenen Probleme anzugehen. Dies ist ein sinnvoller Ausgangspunkt und die Produktions-, Transit- und Konsumländer tragen unbestreitbar eine gemeinsame Verantwortung (obwohl sich die Unterschiede zunehmend verwischen, da in vielen Ländern unterdessen alle drei Phänomene auftreten).

Doch der Gedanke der gemeinsamen Verantwortung wurde zu oft zu einer Zwangsjacke, die die Erarbeitung und Erprobung der Politik behindert. Die Vereinten Nationen (über das Internationale Kontrollorgan für Suchtstoffe) und insbesondere die Vereinigten Staaten (vor allem über ihren «Zertifizierungs»-Prozess) haben in den letzten 50 Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass alle Länder das gleiche strenge Vorgehen in der Drogenpolitik übernehmen: die gleichen Gesetze und das gleiche harte Vorgehen bei ihrer Durchsetzung. Als sich die Regierungen der einzelnen Länder der Komplexität der Probleme und der Möglichkeiten für politische Lösungen in ihrem Hoheitsgebiet vermehrt bewusst wurden, entschieden sich viele, die Flexibilität im Rahmen der Übereinkommen zu nutzen, um neue Strategien und Programme wie Initiativen zur Entkriminalisierung oder Schadenminderungsprogramme zu erproben. Wenn diese Versuche mit einer toleranteren Haltung gegenüber dem Drogenkonsum verbunden waren, wurde auf die Staaten internationaler diplomatischer Druck ausgeübt, um «die Integrität der Übereinkommen zu wahren», selbst wenn die Politik legal und erfolgreich war und innerhalb des Landes Unterstützung erhielt.

Ein aktuelles Beispiel für dieses Vorgehen (das als «Drogenbekämpfungsimperialismus» bezeichnet werden kann) lässt sich im Zusammenhang mit dem Vorschlag der bolivianischen Regierung beobachten, die Praxis des Kauens von Kokablättern aus den Bestimmungen des Übereinkommens von 1961 zu streichen, die alle nichtmedizinischen Anwendungen verbieten. Obwohl mehrere Studien gezeigt haben,¹⁹ dass die angestammte Praxis des Kauens von Kokablättern mit keinem der Schäden in Verbindung steht, die durch die internationalen Kokainmärkte verursacht werden, und dass eine deutliche Mehrheit der bolivianischen Bevölkerung (und der benachbarten Länder) diese Änderung unterstützen, haben sich viele der reichen «Kokainkonsum»-Länder (angeführt von den USA) dieser Änderung formell widersetzt.²⁰

Es ist kurzfristig, das internationale System der Drogenbekämpfung als unveränderlich und jede Änderung – wie sinnvoll oder geringfügig sie auch sein möge – als Bedrohung für die Integrität des gesamten Systems zu betrachten. Wie alle multilateralen Verträge müssen auch die Übereinkommen im Drogenbereich unter Berücksichtigung der sich wandelnden und veränderlichen Verhältnisse laufend revidiert und modernisiert werden. Insbesondere muss es den Regierungen der einzelnen Länder gestattet sein, die Möglichkeit zu nutzen, Lösungen zu erproben, die besser auf ihre besonderen Umstände abgestimmt sind. Diese Analyse und dieser Erfahrungsaustausch sind ein wichtiges Element des Lernprozesses, der in Bezug auf die relative Wirksamkeit der verschiedenen Ansätze stattfindet. Hingegen stellt die Überzeugung, dass wir alle genau die gleichen Gesetze, Einschränkungen und Programme benötigen, eine nicht zielführende Einschränkung dar.

UNBEABSICHTIGTE FOLGEN

Für die Gesellschaften in den Produktions-, Transit- und Konsumländern hatte die Umsetzung des Kriegs gegen die Drogen weitreichende negative Folgen. Der ehemalige Leiter des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Antonio Maria Costa, hat diese negativen Folgen zusammenfassend den folgenden fünf Kategorien zugeordnet:

1. Herausbildung eines «riesigen kriminellen Schwarzmarkts», der durch die um Risikoprämien erhöhten Profite aus der Deckung der internationalen Nachfrage nach illegalen Drogen finanziert wird;
2. eine umfangreiche Verlagerung der Politik, da die knappen Mittel für die Finanzierung der enormen Anstrengungen eingesetzt werden, die im Bereich der Strafverfolgung unternommen werden, um gegen diesen kriminellen Markt vorzugehen;
3. eine geografische Verlagerung, die oft als «Balloneffekt» bezeichnet wird, bei der die Drogenproduktion ihren Standort wechselt, um sich der Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen;
4. eine Verlagerung zwischen Substanzen oder der Umstieg der Drogenkonsumierenden auf neue Substanzen, wenn es schwierig wird, die bisherige Droge der Wahl zu beschaffen, zum Beispiel wegen vermehrten Drucks seitens der Strafverfolgungsbehörden;
5. Wahrnehmung und Behandlung der Drogenkonsumierenden, die stigmatisiert, ausgegrenzt und ausgeschlossen werden.²¹

4. Es muss eine umfassende Drogenpolitik angestrebt werden, die die Familien, die Schulen, die Fachleute für öffentliche Gesundheit und für Entwicklungszusammenarbeit sowie die führenden Kräfte der Zivilgesellschaft in Partnerschaft mit den Strafverfolgungsbehörden und weiteren massgebenden staatlichen Stellen einbezieht.

Angesichts der starken Ausrichtung auf die Strafverfolgung und Bestrafung überrascht es nicht, dass die Polizei, die Grenzkontrollbehörden und die militärischen Behörden unter der Leitung der Justiz-, Sicherheits- oder Innenministerien die führenden Institutionen bei der Umsetzung des Drogenbekämpfungssystems waren. Auf multilateraler Ebene werden auch die regionalen Strukturen und die Strukturen der Vereinten Nationen von diesen Interessen beherrscht. Die Staaten haben zwar zunehmend erkannt, dass die Strafverfolgungsstrategien zur Drogenbekämpfung in einen umfassenderen Ansatz integriert werden müssen, der Programme im Sozial- und Gesundheitsbereich vorsieht. Doch die Modernisierung der Strukturen für die Gestaltung der Politik, die Mittelzuweisung und die Umsetzung hielt damit nicht Schritt.

Diese institutionelle Dynamik behindert die objektive, evidenzbasierte Gestaltung der Politik. Dabei handelt es sich nicht bloss um ein theoretisches Problem: In mehreren Studien^{22, 23} wurde aufgezeigt, dass die Staaten einen viel höheren finanziellen und sozialen Nutzen für ihre Gemeinschaften erzielen, wenn sie nicht in Aktivitäten zur Verringerung des Angebots und in die Strafverfolgung, sondern in Gesundheits- und Sozialprogramme investieren. In den meisten Ländern wird jedoch weiterhin ein überwiegender Teil der verfügbaren Mittel für die Durchsetzung der Drogengesetzgebung und die Bestrafung von Drogenkonsumierenden eingesetzt.²⁴

Bei den Vereinten Nationen ist die mangelnde Kohärenz noch ausgeprägter. Der Aufbau des weltweiten Systems zur Drogenbekämpfung ging mit der Schaffung von drei Stellen einher, die die Umsetzung der Übereinkommen überwachen: das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das Internationale Kontrollorgan für Suchtstoffe (ISKA) und die Betäubungsmittelkommission (CND). In dieser Struktur wird die internationale Drogenbekämpfung hauptsächlich als Kampf gegen das Verbrechen und gegen Kriminelle betrachtet. Es überrascht somit nicht, dass ein inhärentes, fest verankertes Interesse besteht, den Schwerpunkt auf der Strafverfolgung beizubehalten. Die höheren Entscheidungsträger dieser Stellen sind traditionell besonders gut mit diesem Rahmen vertraut.

Nun, da sich die Art der Herausforderungen verändert hat, die sich in der Drogenpolitik stellen, müssen sich auch die Institutionen anpassen. Die weltweite Drogenpolitik sollte aus den gemeinsamen Strategien aller betroffenen multilateralen Stellen entwickelt werden: UNODC, aber auch UNAIDS, WHO, UNDP, UNICEF, UN Women, Weltbank und Hochkommissariat für Menschenrechte. Die Ausgrenzung der Weltgesundheitsorganisation ist besonders beunruhigend, da ihr im Rahmen der Verträge zur Drogenbekämpfung ein spezifischer Auftrag erteilt wurde.

- 1. Das Tabu brechen. Eine offene Diskussion führen und eine Politik fördern, die den Konsum wirksam einschränkt und die Schäden verhindert und verringert, die mit dem Drogenkonsum und der Politik zur Drogenbekämpfung zusammenhängen. Verstärkt in die Forschung und Analyse der Wirkung von verschiedenen politischen Handlungskonzepten und Programmen investieren.**²⁵

Politische Entscheidungsträger und bekannte Persönlichkeiten sollten den Mut haben, öffentlich zu dem zu stehen, was viele von ihnen privat anerkennen: dass erdrückende Beweise dafür vorliegen, dass sich das Drogenproblem mit repressiven Strategien nicht lösen lässt und dass der Krieg gegen die Drogen gescheitert ist und nicht gewonnen werden kann. Die Staaten haben es in der Hand, eine Kombination von politischen Handlungskonzepten vorzusehen, die auf ihre spezifische Situation abgestimmt sind, und die Probleme, die durch die Drogenmärkte und den Drogenkonsum verursacht werden, in einer Weise anzugehen, die eine viel positivere Wirkung auf die damit verbundene Kriminalität und auf die sozialen und gesundheitlichen Schäden hat.

- 2. Anstelle der Kriminalisierung und Bestrafung von Drogenkonsumierenden Gesundheitsleistungen und Therapieangebote für jene bereitstellen, die sie benötigen.**

Ein zentraler Gedanke hinter dem Ansatz, der mit dem «Krieg gegen die Drogen» verfolgt wurde, bestand darin, dass die angedrohte Inhaftierung und harte Bestrafung die Menschen vom Drogenkonsum abhalten werde. Diese Hypothese wurde in der Praxis widerlegt: In vielen Ländern, in denen strenge Gesetze erlassen wurden und in denen Drogenkonsumierende und Kleindealer in breitem Umfang festgenommen und inhaftiert werden, ist das Ausmass des Drogenkonsums und der damit verbundenen Probleme höher als in Ländern mit einem toleranteren Vorgehen. In ähnlicher Weise sind in Ländern, die eine Entkriminalisierung eingeführt oder die Festnahmen oder die Bestrafung in anderer Weise abgebaut haben, der Drogenkonsum oder die Abhängigkeitsraten weniger stark gestiegen als befürchtet.

ENTKRIMINALISIERUNGSINITIATIVEN FÜHREN NICHT ZU EINEM SIGNIFIKANTEN ANSTIEG DES DROGENKONSUMS

Portugal

Portugal war das erste europäische Land, das den Konsum und Besitz aller illegalen Drogen ab Juli 2001 nicht mehr unter Strafe stellte. Viele Beobachter beurteilten diese Politik sehr kritisch und vertraten die Ansicht, sie werde zu einem Anstieg des Drogenkonsums und der damit verbundenen Probleme führen. Dr. Caitlin Hughes von der Universität von New South Wales und Professor Alex Stevens von der Universität von Kent haben die Wirkungen der Entkriminalisierung in Portugal eingehend untersucht. Ihre kürzlich veröffentlichten Erkenntnisse²⁶ zeigen, dass der erwartete Anstieg ausblieb, und bestätigen die Schlussfolgerungen ihrer früheren Studie²⁷ und einer Studie des CATO-Instituts²⁸.

Im Bericht von Hughes und Stevens aus dem Jahr 2010 wurde in den zehn Jahren seit der Entkriminalisierung ein leichter Anstieg der Gesamtraten des Drogenkonsums in Portugal festgestellt, der sich jedoch in einem vergleichbaren Rahmen wie in anderen ähnlichen Ländern bewegte, in denen der Drogenkonsum kriminalisiert blieb. Innerhalb dieses allgemeinen Trends wurde zudem ein spezifischer Rückgang des Heroinkonsums verzeichnet, dem 2001 die Hauptsorge der portugiesischen Regierung gegolten hatte. Die generelle Schlussfolgerung aus dieser Studie lautet, dass die Aufhebung bestimmter strafrechtlicher Sanktionen in Kombination mit der Bereitstellung alternativer therapeutischer Angebote für Drogenabhängige dem Strafverfolgungssystem die Durchsetzung der Drogengesetzgebung erleichtert und insgesamt zu einem Rückgang des problematischen Drogenkonsums geführt hat.

Städtevergleich zwischen den Niederlanden und den Vereinigten Staaten

In einer Studie von Reinarman et al. wurden zwei sehr unterschiedliche Regulierungsumfelder verglichen: jenes von Amsterdam, dessen liberale Politik der «Coffeeshops» (eine Form der faktischen Entkriminalisierung) bis in die 1970er-Jahre zurückreicht, und jenes von San Francisco, wo Cannabiskonsumierende bestraft werden. Die Forscher untersuchten, ob das repressivere politische Umfeld in San Francisco die Bürgerinnen und Bürger davon abhielt, Cannabis zu rauchen, oder einen späteren Einstieg in den Konsum zur Folge hatte. Sie stellten fest, dass dies nicht der Fall war, und gelangten zu folgendem Schluss:

Unsere Erkenntnisse bestätigen die Behauptungen nicht, dass die Kriminalisierung den Cannabiskonsum verringert und dass die Entkriminalisierung den Cannabiskonsum erhöht... Wir stellten fest, dass die beiden Städte abgesehen von einem höheren Drogenkonsum in San Francisco grosse Ähnlichkeiten aufweisen. Wir fanden keine Hinweise darauf, dass die Kriminalisierung den Konsum verringert oder die Entkriminalisierung den Konsum erhöht²⁹.

Australien

Der Bundesstaat Western Australia führte 2004 eine Entkriminalisierungsregelung für Cannabis ein. Forscher untersuchten die Wirkung dieser Regelung, indem sie die Prävalenzrends in diesem Bundesstaat mit den Trends im übrigen Land verglichen. Die Studie wurde durch die Tatsache erschwert, dass sie in einem Zeitraum stattfand, in dem der Cannabiskonsum im ganzen Land allgemein rückläufig war. Die Forscher stellten jedoch fest, dass dieser Abwärtstrend auch in Western Australia zu beobachten war, das die strafrechtlichen Sanktionen für den Konsum oder Besitz von Cannabis durch Ordnungsstrafen ersetzt hatte, typischerweise durch eine polizeiliche Verwarnung, die sogenannte «notice of infringement». Die Autoren der Studie halten fest: Entgegen den Voraussagen jener, die sich in der Öffentlichkeit kritisch zum System geäußert hatten, weisen die in dieser Studie erhobenen Daten darauf hin, dass der Cannabiskonsum in Western Australia offensichtlich trotz Einführung des Systems der Cannabis Infringement Notice weiter zurückgegangen ist³⁰.

Vergleiche zwischen verschiedenen US-Bundesstaaten

Obwohl der Besitz von Cannabis nach dem Bundesrecht der Vereinigten Staaten strafbar ist, weisen die einzelnen Bundesstaaten in Bezug auf den Drogenbesitz eine unterschiedliche Politik auf. Im von der Beckley Foundation zusammengetragenen Bericht der Cannabiskommission aus dem Jahr 2008 wurden verschiedene Forschungsarbeiten überprüft, die durchgeführt worden waren, um die Cannabisprävalenz der Bundesstaaten, die eine Entkriminalisierung durchgeführt hatten, und der Bundesstaaten zu vergleichen, die den Besitz weiterhin bestrafte. Die Autoren gelangten zu folgendem Fazit: Insgesamt wiesen diese vier Studien darauf hin, dass Bundesstaaten, die Reformen durchgeführt hatten, keine höhere Zunahme des Cannabiskonsums bei Erwachsenen oder Heranwachsenden verzeichneten. Ebenso wenig wurden in Umfragen in diesen Bundesstaaten positivere Einstellungen gegenüber dem Cannabiskonsum festgestellt als in jenen Bundesstaaten, die ein striktes Verbot mit strafrechtlichen Sanktionen aufrechterhielten³¹.

Angesichts dieser Erfahrungen steht fest, dass die Politik der harten Kriminalisierung und Bestrafung des Drogenkonsums ein teurer Fehler war und dass die Staaten Schritte einleiten sollten, um ihre Anstrengungen und Mittel wieder darauf zu konzentrieren, dass die Drogenkonsumierenden den Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialbereichs zugewiesen werden. Selbstverständlich bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass Sanktionen vollständig aufgehoben werden sollten. Viele Drogenkonsumierende begehen auch andere Straftaten, für die sie zur Verantwortung gezogen werden müssen. Doch die erste Reaktion auf den Besitz und Konsum von Drogen sollten nicht teure und kontraproduktive strafrechtliche Sanktionen sein. Vielmehr sollte den Menschen, die sie benötigen, eine geeignete Beratung, Therapie und Gesundheitsleistungen angeboten werden.

3. Staatliche Modellversuche für eine gesetzliche Reglementierung von Drogen (zum Beispiel von Cannabis) fördern, die darauf ausgerichtet sind, die Macht des organisierten Verbrechens zu untergraben und die Gesundheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Die Diskussion über alternative Modelle zur Reglementierung des Drogenmarkts wurde zu oft durch falsche Gegenüberstellungen eingeschränkt: weich oder hart, repressiv oder liberal. Denn an sich streben wir alle das gleiche Ziel an: eine Gesamtheit von drogenpolitischen Handlungskonzepten und Programmen, mit denen sich die gesundheitlichen und sozialen Schäden minimieren und die individuelle und nationale Sicherheit maximieren lassen. Es ist nicht zielführend, jene Stimmen zu ignorieren, die sich für einen besteuerten und reglementierten Markt für derzeit illegale Drogen aussprechen. Diese politische Option sollte ebenso sorgfältig geprüft werden wie alle anderen.

Wenn einzelne Staaten oder lokale Verwaltungen der Auffassung sind, mit der Entkriminalisierungspolitik liessen sich Einsparungen erzielen und in gesundheitlicher und sozialer Hinsicht bessere Ergebnisse für ihre Gemeinschaften erreichen oder die Einführung eines reglementierten Marktes könne die Macht des organisierten Verbrechens verringern und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger erhöhen, sollte die internationale Gemeinschaft solche Versuche unterstützen und erleichtern und aus deren Durchführung lernen.

Ausserdem müssen die Behörden der einzelnen Staaten und die Vereinten Nationen, die Einstufung verschiedener Substanzen überprüfen. Die derzeitigen Aufstellungen, die die relativen Risiken und das Schadenspotenzial der verschiedenen Drogen darstellen sollen, wurden vor 50 Jahren geschaffen, als noch kaum wissenschaftliche Belege verfügbar waren, auf denen diese Entscheidungen abgestützt werden konnten. Dies führte zu einigen offensichtlichen Anomalien: Insbesondere Cannabis und Kokablätter scheinen heute nicht korrekt eingestuft zu sein; dagegen muss etwas unternommen werden.

DISKREPANZ ZWISCHEN DEM AUSMASS DER BEKÄMPFUNG UND DEM SCHADENSPOTENZIAL

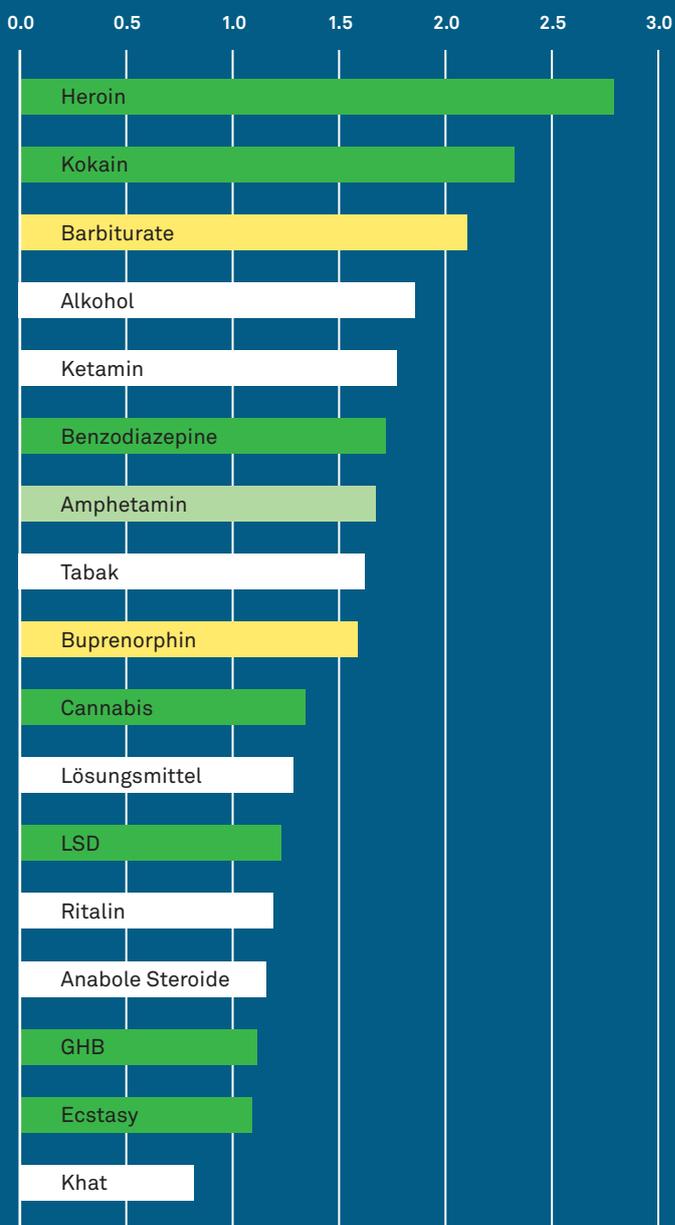
In einem Bericht, der 2007 in The Lancet publiziert wurde, versuchte ein Team von Wissenschaftlern³³, eine Reihe von psychoaktiven Substanzen anhand der tatsächlichen und potenziellen Schäden einzustufen, die sie in der Gesellschaft verursachen können. In der Grafik rechts werden die Erkenntnisse dieses Teams zusammenfassend dargestellt und der Gefährlichkeit gegenübergestellt, die den Drogen im weltweiten System zur Drogenbekämpfung zugeschrieben wird.

Obwohl es sich dabei nur um grobe Einschätzungen handelt, zeigen sie deutlich, dass die Gefährlichkeitskategorien, die den verschiedenen Substanzen in den völkerrechtlichen Verträgen zugeschrieben werden, unter Berücksichtigung der heutigen wissenschaftlichen Erkenntnisse überprüft werden müssen.

KLASSIFIKATION DER VEREINTEN NATIONEN

- Besonders gefährlich
- Mittleres Risiko
- Geringes Risiko
- Fällt nicht unter die internationale Kontrolle

RISIKOEINSCHÄTZUNG DURCH UNABHÄNGIGE FACHLEUTE



EMPFEHLUNGEN

Fortsetzung

4. Für das Erfassen der Fortschritte bessere Messsysteme, Indikatoren und Ziele einführen

Das gegenwärtige System für das Erfassen von Erfolgen im Bereich der Drogenpolitik weist grundsätzlich verschiedene Mängel auf.³⁴ Bei den meisten Strategien im Drogenbereich werden die Auswirkungen derzeit anhand der Zahl der vernichteten Ernten, der Verhaftungen, der Beschlagnahmungen und der Strafen für Drogenkonsumierende, Produzenten und Dealer beurteilt. Doch die Verhaftung und Bestrafung von Drogenkonsumierenden trägt nur wenig zur Verringerung des Drogenkonsums bei. Aus der Verhaftung von Kleindealern resultieren bloss zusätzliche Absatzmöglichkeiten für andere Dealer, und selbst die grössten und erfolgreichsten Operationen gegen die organisierte Drogenkriminalität (deren Planung und Durchführung mehrere Jahre erfordern) haben sich im besten Fall marginal und lediglich während eines verhältnismässig kurzen Zeitraums auf die Preise und die Verfügbarkeit von Drogen ausgewirkt. Ebenso führt die Vernichtung von Opium-, Cannabis- oder Kokaernten nur zu einer Verlagerung des illegalen Drogenanbaus in andere Gebiete.

Es ist eine neue Palette von Indikatoren erforderlich, damit die Ergebnisse der Drogenpolitik anhand ihrer Nachteile oder Vorteile für Einzelpersonen und Gemeinschaften verlässlich aufgezeigt werden können – beispielsweise die Zahl der Opfer von Gewalt und Einschüchterung im Zusammenhang mit dem Drogenmarkt; das Ausmass der auf die Drogenmärkte zurückzuführenden Korruption; der Umfang der Kleinkriminalität, die von abhängigen Drogenkonsumierenden verursacht wird; die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Gemeinschaften, auf welche die Produktion, der Verkauf oder der Konsum von Drogen konzentriert sind; das Ausmass der Drogenabhängigkeit in den verschiedenen Gemeinschaften; die Zahl der Todesfälle aufgrund einer Überdosis und der Anteil der HIV- oder Hepatitis-C-Infektionen unter den Drogenkonsumierenden. Die politischen Entscheidungsträger können und sollten die Ergebnisse anhand dieser Zielsetzungen aufzeigen und messen.

Die Verwendung von öffentlichen Mitteln sollte somit auf Aktivitäten konzentriert werden, die in Bezug auf diese Zielsetzungen nachweislich positive Auswirkungen haben. Unter den gegenwärtigen Umständen würde dies in den meisten Ländern bedeuten, dass höhere Investitionen in Gesundheits- und Sozialprogramme getätigt werden und dass die für die Strafverfolgung eingesetzten Mittel besser auf die Verhinderung von Gewalt und Korruption im Zusammenhang mit den Drogenmärkten ausgerichtet werden.³⁵ In der heutigen Zeit, in der die öffentlichen Mittel knapp sind, können wir es uns nicht länger leisten, dass Investitionen in einer Grössenordnung von mehreren Milliarden Dollar aufrechterhalten werden, die weitgehend nur einen symbolischen Wert haben.

5. Die verbreiteten falschen Vorstellungen über Drogenmärkte, Drogenkonsum und Drogenabhängigkeit in Frage stellen, statt sie zu bekräftigen

Gegenwärtig bekräftigen zu viele politische Entscheidungsträger die Vorstellung, dass alle Drogenkonsumierenden «amoralische Süchtige» und alle in den Drogenmärkten tätigen Personen skrupellose, kriminelle Drahtzieher sind. Die Realität ist jedoch viel komplexer. Nach einer konservativen Schätzung der Vereinten Nationen gibt es derzeit weltweit rund 250 Millionen Menschen, die illegale Drogen konsumieren, und mehrere Millionen Menschen sind am Anbau, an der Produktion und am Vertrieb dieser Drogen beteiligt. Wir können nicht alle diese Menschen einfach als Kriminelle abstempeln.

Das Widerstreben der politischen Entscheidungsträger, diese Komplexität anzuerkennen, hängt bis zu einem gewissen Grad mit ihrer Auffassung von der öffentlichen Meinung zu diesen Fragen ab.

Viele Bürgerinnen und Bürger haben tief verwurzelte Ängste vor den negativen Auswirkungen von illegalen Drogenmärkten oder vor dem Verhalten von Menschen, die von illegalen Drogen abhängig sind oder unter deren Einfluss stehen. Diese Ängste beruhen auf einigen allgemeinen Vorstellungen von Drogenkonsumierenden und Drogenmärkten. Auf diese Vorstellungen müssen die staatlichen Stellen und Fachpersonen aus der Zivilgesellschaft eingehen, indem sie das Bewusstsein für einige feststehende (aber weitgehend verkannte) Tatsachen steigern. Dazu gehören beispielsweise:

- Die Mehrheit der Drogenkonsumierenden entspricht nicht der Klischeevorstellung vom «amoralischen und mitleiderregenden Süchtigen». Von den geschätzten 250 Millionen Drogenkonsumierenden weltweit sind gemäss Berechnungen der Vereinten Nationen weniger als zehn Prozent der Kategorie der Abhängigen oder der «Personen mit problematischem Konsum» zuzuordnen.³⁶
- Bei den meisten Personen, die am illegalen Anbau von Kokapflanzen, Opiummohn oder Cannabis beteiligt sind, handelt es sich um Kleinbauern, die unter grossen Anstrengungen den Lebensunterhalt ihrer Familie zu sichern versuchen. Die Schaffung von alternativen Möglichkeiten für die Bestreitung des Lebensunterhalts ist vor diesem Hintergrund eine bessere Investition als die Zerstörung ihrer einzigen Lebensgrundlage.
- Die Faktoren, die Individuen veranlassen, mit dem Konsum von Drogen zu beginnen, hängen mehr mit Modeerscheinungen, dem Einfluss von Gleichaltrigen und dem sozialen und wirtschaftlichen Umfeld als mit dem rechtlichen Status der Drogen, dem Entdeckungsrisiko oder mit Präventionskampagnen von staatlichen Stellen zusammen.^{37,38}
- Die Faktoren, die zur Entwicklung eines problematischen Konsums oder einer Drogenabhängigkeit beitragen, stehen eher mit einem Kindheitstrauma, mit Vernachlässigung, mit schwierigen Lebensumständen, mit sozialer Ausgrenzung oder mit emotiona-

len Problemen in Verbindung als mit moralischer Schwäche oder Hedonismus.³⁹

- Mit Einschüchterung oder Bestrafung können Drogenkonsumierende nicht von ihrer Drogenabhängigkeit befreit werden. Hingegen können Drogenabhängige mit Hilfe der richtigen evidenzbasierten Therapie ihr Verhalten ändern und sich zu aktiven und produktiven Mitgliedern der Gemeinschaft entwickeln.⁴⁰
- Bei den meisten Personen, die in den illegalen Drogenhandel verwickelt sind, handelt es sich um Kleindealer, die nicht der Klischeevorstellung vom Verbrecher in Kinofilmen entsprechen – die grosse Mehrheit der Personen, die wegen illegalen Drogenhandels inhaftiert werden, sind «kleine Fische» innerhalb der gesamten Drogenkriminalität, die in vielen Fällen zum Transport oder Verkauf von Drogen gezwungen werden und problemlos ersetzt werden können, ohne dass der Drogennachschub unterbrochen wird.^{41,42}

Eine besser durchdachte und ausgewogenere Diskussion auf politischer Ebene und in den Medien könnte dazu beitragen, das Bewusstsein in der Öffentlichkeit und deren Verständnis für die Problematik zu verbessern. Gerüchte und Missverständnisse könnten insbesondere aus der Welt geschafft werden, wenn Vertreterinnen und Vertreter von Kleinbauern, Drogenkonsumierenden, Familien und anderen vom Drogenkonsum betroffenen Gemeinschaften angehört würden.

6. Jene Länder, die (trotz der heute vorliegenden Erkenntnisse) weiterhin vorwiegend in Strafverfolgungsmassnahmen investieren, sollten ihre repressiven Aktivitäten auf die gewalttätige organisierte Kriminalität und die Drogenhändler konzentrieren, um die schädlichen Auswirkungen im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenmarkt zu verringern.

Die Mittel der Strafverfolgungsbehörden können viel wirksamer auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgerichtet werden, die ihre Macht und ihren Einfluss mit Hilfe der im Drogenmarkt erzielten Gewinne ausgebaut hat. In vielen Regionen der Welt sind die von der organisierten Kriminalität ausgehende Gewalt, Einschüchterung und Korruption eine erhebliche Bedrohung der individuellen und nationalen Sicherheit und der demokratischen Institutionen. Deshalb sind die Anstrengungen der staatlichen Stellen und Strafverfolgungsbehörden zur Eindämmung der entsprechenden Aktivitäten weiterhin von ausschlaggebender Bedeutung.

Doch unsere Taktik in diesem Kampf muss einer Überprüfung unterzogen werden. MacCoun und Reuter⁴³ haben eine plausible Theorie entwickelt, wonach Anstrengungen zur Eindämmung des Drogenangebots in einem neuen und unterentwickelten Markt, in dem der Nachschub von einer kleinen Zahl von Drogenhandelsorganisationen kontrolliert wird, am wirksamsten sind. In jenen Regionen, in denen diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann mit angemessen strukturierten und zielgerichteten Strafverfolgungsmassnahmen unter Umständen die

DROGEN IN WESTAFRIKA: REAKTION AUF DIE ZUNEHMENDEN HERAUSFORDERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM DROGENHANDEL UND DEM ORGANISIERTEN VERBRECHEN

Im Anschluss an einen Strategiewechsel der lateinamerikanischen Drogensyndikate in Richtung des europäischen Marktes hat sich Westafrika innerhalb weniger Jahre zu einer bedeutenden Drehscheibe für den Transit und die Neuverpackung von Kokain entwickelt. Dabei profitierten die kriminellen Netzwerke von schwachen Regierungen, verbreiteter Armut, Instabilität und unzureichend ausgerüsteten Polizeidiensten und Justizeinrichtungen. Mit Hilfe grosser Summen aus dem Drogenhandel unterwanderten sie Regierungsstellen, staatliche Institutionen und das Militär. Durch die mit dem Drogenhandel zusammenhängende Korruption und Geldwäscherei wurden lokale politische Verantwortliche korrumpiert und die lokalen Volkswirtschaften beeinträchtigt.

Vor diesem Hintergrund entwickelt sich ein gefährliches Szenario, da sich die negativen Auswirkungen des Drogenhandels zunehmend in der Politik verbreiten und die Sicherheit beeinträchtigen. Mit den anfänglichen internationalen Massnahmen, die in der Unterstützung von regionalen und nationalen Aktivitäten bestanden, konnte dieser Trend nicht umgekehrt werden. Die neuesten Anzeichen⁴⁴ deuten darauf hin, dass die kriminellen Netzwerke ihre Operationen ausweiten und ihre Positionen durch neue Allianzen, insbesondere mit bewaffneten Gruppierungen, festigen. Die gegenwärtigen Massnahmen müssen dringend ausgebaut und unter westafrikanischer Leitung koordiniert werden, wobei in diesem Zusammenhang finanzielle und technische Unterstützung auf internationaler Ebene erforderlich ist. Diese Massnahmen sollten Anstrengungen im Bereich der Strafverfolgung und Justiz sowie Strategien im Zusammenhang mit sozialen Fragen, Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktprävention umfassen. Dabei sollten sowohl staatliche Stellen als auch die Zivilgesellschaft einbezogen werden.

Entstehung neuer Märkte unterdrückt werden. In Westafrika besteht gegenwärtig eine solche Ausgangslage. In vielfältigen und gut etablierten Drogenmärkten ist hingegen die Unterbindung des Drogenkonsums durch eine Beschneidung des Angebots kein realistisches Ziel.

Wir müssen auch anerkennen, dass der illegale Charakter des Marktes einen grossen Teil der mit dem Drogenmarkt verbundenen Gewalt verursacht: Legale und regulierte Rohstoffmärkte sind zwar auch mit gewissen Problemen verbunden, doch sie bieten dem organisierten Verbrechen nicht die gleichen Möglichkeiten, um hohe Gewinne zu erzielen, die Rechtmässigkeit von souveränen Regierungen in Frage zu stellen und in gewissen Fällen Aufstände und Terrorismus zu finanzieren.

Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Schaffung eines legalen Marktes die einzige Möglichkeit ist, um die Macht und den Einfluss von Organisationen zu unterminieren, die im illegalen Drogenhandel tätig sind. Im Rahmen von Strafverfolgungsstrategien kann ausdrücklich der Versuch unternommen werden, den illegalen Markt zu steuern und zu formen. Zu diesem Zweck können beispielsweise Bedingungen geschaffen werden, auf deren Basis sich kleine und private «Freundschaftsnetzwerke» für das Angebot entwickeln können, aber hart gegen grössere Operationen durchgegriffen wird, die mit Gewalt oder Unannehmlichkeiten für die breite Bevölkerung verbunden sind. Ebenso kann auf die Drogennachfrage von Personen, die von bestimmten Substanzen (beispielsweise von Heroin) abhängig sind, mit Programmen zur ärztlichen Verschreibung der betreffenden Substanzen reagiert werden. Dadurch geht die Nachfrage nach den illegalen gehandelten Drogen automatisch zurück. Was die Verringerung der mit dem Drogenmarkt verbundenen Gewalt und des sonstigen Schadens anbelangt, sind solche Strategien unter Umständen viel wirkungsvoller als aussichtslose Versuche, den Markt vollständig auszumerzen.

Andererseits können schlecht ausgearbeitete Praktiken für die Durchsetzung der Drogengesetzgebung dazu führen, dass das Ausmass der mit den Drogenmärkten verbundenen Gewalt, Einschüchterung und Korruption sogar weiter zunimmt. In diesem Fall kommt es unter Umständen zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Drogenhandelsorganisationen zu einer Art «Rüstungswettlauf», in dessen Rahmen grössere Anstrengungen im Bereich der Strafverfolgung eine vergleichbare Zunahme des Engagements und der Gewalt der Drogenhändler nach sich ziehen. In einem solchen Szenario werden Bedingungen geschaffen, unter denen sich die skrupellosen und gewalttätigsten Drogenhandelsorganisationen durchsetzen. Leider scheint dies der Entwicklung zu entsprechen, die zurzeit in Mexiko und in vielen anderen Regionen der Welt zu beobachten ist.

7. Alternative Strafzumessungen für Kleindealer und erstmalige Dealer fördern

Während die Idee der Entkriminalisierung bisher vor allem in Bezug auf Drogenkonsumierende oder Personen diskutiert wurde, die mit einer Drogenabhängigkeit zu kämpfen haben, schlagen wir vor, diesen Ansatz auch für jene Personen in Betracht zu ziehen, die auf der untersten Stufe der Drogenvertriebskette stehen. Bei den meisten Personen, die wegen des Verkaufs von geringen Drogenmengen inhaftiert werden, handelt es sich weder um Gangster noch um Mitglieder des organisierten Verbrechens. Es geht vielmehr um junge Menschen, die im Zusammenhang mit dem risikoreichen Verkauf von Drogen auf der Strasse ausgebeutet werden, um abhängige Drogenkonsumierende, die versuchen, die benötigten Mittel für ihren Konsum zu beschaffen, oder um Drogenkuriere, die zum grenzüberschreitenden Drogentransport gezwungen und zu diesem Zweck entsprechend eingeschüchtert werden. Gegen diese Personen wird in der Regel gestützt auf die gleichen Rechtsvorschriften gerichtlich vorgegangen wie gegen die gewalttätigen Mitglieder des or-

STRAFVERFOLGUNG UND GEWALTESKALATION

Eine in British Columbia tätige Gruppe von Wissenschaftlern und Fachleuten für öffentliche Gesundheit hat eine systematische Untersuchung der verfügbaren Daten⁴⁵ im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer härteren Strafverfolgung auf die mit dem Drogenmarkt verbundene Gewalt durchgeführt (beispielsweise bewaffnete Banden, die Auseinandersetzungen um die Kontrolle im Drogenhandel austragen, oder Tötungsdelikte und Raub im Zusammenhang mit dem Drogenhandel).

Hinsichtlich der Entwicklung in zahlreichen Orten in den USA wie auch im australischen Sydney gelangten die Wissenschaftler zur Erkenntnis, dass eine höhere Zahl von Verhaftungen und ein grösserer Druck der Strafverfolgungsbehörden auf die Drogenmärkte eindeutig mit einer höheren Rate von Tötungsdelikten und anderen Gewaltverbrechen einherging. In 91% aller Studien, bei denen die Auswirkungen einer härteren Strafverfolgung auf die Gewalt im Drogenmarkt untersucht wurden, lautete das Fazit, dass die härtere Strafverfolgung eine Zunahme der Gewalt im Drogenmarkt nach sich gezogen hatte. Die Wissenschaftler gelangten zum folgenden Schluss:

Aus den verfügbaren wissenschaftlichen Belegen geht hervor, dass intensivere Interventionen der Strafverfolgungsbehörden zur Zerstörung der Drogenmärkte nicht zu einer Abnahme der Gewalt von Drogenbanden führen. Die vorliegenden Erkenntnisse weisen vielmehr darauf hin, dass die mit Drogen zusammenhängende Gewalt und eine hohe Rate von Tötungsdelikten wahrscheinlich eine natürliche Folge des Drogenverbots sind und dass die immer höher entwickelten und grosszügig finanzierten Methoden für die Zerstörung von Netzwerken, die dem Vertrieb von Drogen dienen, unabsichtlich mehr Gewalt zur Folge haben können.⁴⁶

Auch im Vereinigten Königreich haben Wissenschaftler die Auswirkungen der Strafverfolgung auf die Drogenmärkte untersucht und dazu Folgendes festgehalten:

Anstrengungen im Bereich der Strafverfolgung haben unter Umständen erhebliche negative Auswirkungen auf die Art und das Ausmass des mit dem Drogenhandel verbundenen Schadens, indem die Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit (unabsichtlich) erhöht wird und indem sich sowohl das Verhalten der einzelnen Drogenkonsumierenden als auch die Stabilität und der Betrieb der Drogenmärkte verändern (z. B. durch die Verdrängung von Dealern und der mit ihnen verbundenen Aktivitäten an andere Orte oder durch eine Zunahme der Gewalt, da die verdrängten Dealer in Auseinandersetzungen mit etablierten Dealern geraten).⁴⁷

ganisierten Verbrechens, die den Drogenmarkt kontrollieren. Dies führt zur unterschiedslosen Verhängung von harten Strafen.

Weltweit bezieht sich die grosse Mehrheit der Festnahmen auf diese nicht gewalttätigen «kleinen Fische», die auf den unteren Stufen des Drogenmarktes tätig sind. Sie müssen an vorderster Front agieren und sind deshalb einfach zu erwischen. Ausserdem verfügen sie nicht über die notwendigen Mittel, um sich bei Schwierigkeiten freizukaufen.⁴⁸ Dies führt dazu, dass die Staaten ihre Strafanstalten hauptsächlich mit Bagatelldeliktären füllen, die verhältnismässig lange Strafen verbüssen. Dies verursacht hohe Kosten, ohne den Umfang und die Rentabilität des Drogenmarktes zu beeinträchtigen.

In einigen Ländern werden solche Bagatelldeliktäre sogar zum Tod verurteilt, was einen eindeutigen Verstoß gegen die internationalen Menschenrechtsnormen darstellt. Um ihr Engagement im Krieg gegen die Drogen unter Beweis zu stellen, führen viele Staaten Gesetze und Strafen ein, die im Vergleich zur Schwere der jeweiligen Straftat unverhältnismässig sind und trotzdem keine merkliche abschreckende Wirkung haben. Für die Staaten besteht die Herausforderung nun darin, bei der Strafzumessung für die «kleinen Fische» andere Möglichkeiten zu realisieren oder ihre gesetzlichen Bestimmungen zu ändern, um eine klarere Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von Akteuren im Drogenmarkt einzuführen, mit der die Verhältnismässigkeit besser gewahrt wird.

8. Mehr Mittel in die evidenzbasierte Prävention investieren, mit spezifischer Ausrichtung auf junge Menschen

Die wertvollste Investition würde selbstverständlich darin bestehen, finanzielle Mittel für Aktivitäten einzusetzen, mit denen in erster Linie junge Menschen vom Drogenkonsum abgehalten würden und verhindert werden könnte, dass sich bei Personen, die erste Erfahrungen mit dem Konsum von Drogen machen, ein problematischer Konsum oder eine Abhängigkeit entwickelt. Die Verhinderung des Einstiegs oder einer Eskalation ist jenen Massnahmen, die erst nach dem Auftreten von Problemen ergriffen werden, eindeutig vorzuziehen. Bei den meisten bisherigen Versuchen, den Drogenkonsum insgesamt durch breit angelegte Präventionskampagnen zu verringern, waren die Planung und die Umsetzung leider unzureichend. Während sich die Vermittlung von sachgerechten (und glaubwürdigen) Informationen zu den Risiken des Drogenkonsums als sinnvoll erwies, wurden mit ganz allgemein ausgerichteten Präventionsanstrengungen (wie Medienkampagnen oder Drogenpräventionsprogrammen in Schulen) unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Vereinfachende Botschaften, mit denen bloss dazu aufgerufen wird, keine Drogen zu konsumieren, scheinen keine signifikante Wirkung zu haben.⁴⁹

Hingegen wurden einige sorgfältig geplante und gut auf die Zielgruppen ausgerichtete Präventionsprogramme durchgeführt, bei denen der Schwerpunkt auf den sozialen Kompetenzen und dem Einfluss

von Gleichaltrigen lag. Diese Programme wirkten sich positiv auf das Alter beim erstmaligen Drogenkonsum und die mit dem Drogenkonsum verbundenen negativen Erscheinungen aus. Bei der Erarbeitung und Umsetzung solcher Programme sind die Energie, die Kreativität und das Know-how der Zivilgesellschaft und von einzelnen Gruppierungen der Gemeinschaft von besonderer Bedeutung. Präventionskampagnen, die von staatlichen Stellen stammen, haben es tendenziell schwer, bei jungen Menschen Gehör zu finden.

Erfolgreiche Präventionsmodelle sind in der Regel auf bestimmte Risikogruppen ausgerichtet: Bandenmitglieder, Kinder, die in Einrichtungen betreut werden oder die schulische Schwierigkeiten oder Ärger mit der Polizei haben. Mit diesen Programmen, die Erziehung und soziale Unterstützung kombinieren, kann ein beträchtlicher Teil der Zielgruppen davon abgehalten werden, sich zu regelmässigen oder abhängigen Drogenkonsumierenden zu entwickeln. Werden diese Programme in ausreichendem Umfang umgesetzt, können sie die Gesamtzahl der jungen Menschen reduzieren, die drogenabhängig werden oder sich als Kleindealer betätigen.

9. Eine breite und leicht zugängliche Palette von Therapie- und Betreuungsangeboten für Drogenabhängige bereitstellen, einschliesslich Substitutionstherapie und heroingestützter Behandlung, mit spezieller Berücksichtigung von besonders gefährdeten Personen, einschliesslich von Personen in Strafanstalten und anderen geschlossenen Einrichtungen.

In allen Gesellschaften und Kulturen gibt es eine bestimmte Anzahl Personen, bei denen es zu einem problematischen Drogenkonsum oder zu einer Drogenabhängigkeit kommt. Dies gilt unabhängig von den Substanzen, die in einer Gesellschaft bevorzugt werden, und vom rechtlichen Status der Drogen. Eine Drogenabhängigkeit bedeutet für die betroffene Einzelperson unter Umständen einen tragischen Verlust ihres Potenzials. Doch sie ist auch für die jeweilige Familie, die Gemeinschaft und gesamthaft gesehen für die ganze Gesellschaft mit äusserst schädlichen Auswirkungen verbunden.

Die Prävention und Behandlung der Drogenabhängigkeit ist daher für die zuständigen staatlichen Stellen eine zentrale Aufgabe – und auch eine wertvolle Investition, denn wirksame Therapien ermöglichen über eine tiefere Kriminalitätsrate und Verbesserungen des Gesundheitszustands und des Sozialverhaltens beträchtliche Einsparungen.

Es wurden viele erfolgreiche Therapiemodelle eingeführt, bei denen eine Substitutionstherapie mit psychosozialen Methoden kombiniert wird. Diese Modelle haben sich in verschiedenen sozioökonomischen und kulturellen Settings bewährt. Doch in den meisten Ländern sind nur einzelne Modelle dieser Therapien verfügbar, mit denen nur ein kleiner Teil der gesamten Nachfrage abgedeckt werden kann. Oder die Modelle sind unzureichend auf die Zielgruppen ausgerichtet, und die verfügbaren Mittel werden nicht auf die Personen fokussiert, bei

denen eine besonders starke Abhängigkeit besteht. Die einzelnen Staaten sollten daher umfassende Strategiepläne entwickeln, auf deren Basis eine Palette von evidenzbasierten Therapien zur Behandlung der Drogenabhängigkeit realisiert werden kann.

Gleichzeitig sollten missbräuchliche Methoden – wie zwangsweise Festhaltung, Zwangsarbeit und körperlicher oder psychischer Missbrauch – abgeschafft werden, die den Standards der Menschenrechte zuwiderlaufen, indem Personen einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden oder indem ihr Selbstbestimmungsrecht verletzt wird. Die Staaten sollten gewährleisten, dass ihre Einrichtungen zur Behandlung von Drogenabhängigkeit evidenzbasiert sind und den internationalen Standards der Menschenrechte entsprechen.

10. Das System der Vereinten Nationen muss bei der Reform der weltweiten Drogenpolitik eine Führungsrolle übernehmen. Es muss einen wirksamen, evidenzbasierten Ansatz fördern, die Staaten bei der Entwicklung einer Drogenpolitik unterstützen, die auf ihre Verhältnisse abgestimmt ist und ihre Bedürfnisse abdeckt, und die Kohärenz zwischen den verschiedenen Stellen der Vereinten Nationen sowie den Strategien und Übereinkommen im Drogenbereich sicherstellen.

Während die einzelnen Staaten über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen, um im Drogenbereich von repressiven Strategien abzurücken, funktioniert das System der Vereinten Nationen zur Drogenbekämpfung weiterhin weitgehend wie eine Art Zwangsjacke, die eine angemessene Überprüfung und Modernisierung der Drogenpolitik einschränkt. Während des grössten Teils des letzten Jahrhunderts hatte die Regierung der Vereinigten Staaten im Drogenbereich die Entwicklung und Beibehaltung von repressiven Strategien verlangt. Wir begrüssen daher die neuen Signale aus der gegenwärtigen Regierung:⁵⁰ Präsident Obama hat die Sinnlosigkeit eines «Kriegs gegen die Drogen» selbst eingeräumt und anerkannt, dass eine Diskussion über mögliche Alternativen geführt werden sollte.⁵¹ Die Vereinigten Staaten müssen allerdings diesen neuen Worten tatsächliche Reformen folgen lassen, indem sie nicht mehr ausschliesslich auf die Inhaftierung und Bestrafung von Drogenkonsumierenden setzen und indem sie ihren grossen diplomatischen Einfluss nutzen, um Reformen in anderen Ländern zu fördern.

Die Institutionen der Vereinten Nationen zur Drogenbekämpfung haben bislang weitgehend die traditionelle Drogenpolitik und die damit verbundenen Strategien verteidigt. Angesichts der zunehmenden Belege für das Scheitern dieser Strategien sind Reformen erforderlich. Auch das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) hat einige ermutigende Signale ausgesandt: So hat es eingeräumt, dass das derzeitige System austariert und modernisiert werden muss. Doch in den betroffenen Institutionen stossen diese Ideen weiterhin auf starken Widerstand.

Die Staaten erwarten von den Vereinten Nationen Unterstützung und Anleitung. Die Vereinten Nationen können und müssen die notwendige Führungsrolle übernehmen und die nationalen Regierungen dabei unterstützen, einen Ausweg aus der gegenwärtigen drogenpolitischen Sackgasse zu finden. Wir fordern UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon und den Leiter der UNODC, Yury Fedotov, auf, konkrete Schritte in Richtung einer wirklich koordinierten und kohärenten weltweiten Drogenstrategie zu unternehmen, mit der ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, den Drogenhandel zu unterbinden und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, und dem Erfordernis geschaffen wird, den betroffenen Menschen und Gemeinschaften Gesundheits- und Sozialleistungen sowie wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten.

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, um dieses Ziel zu erreichen. Als Erstes könnten die Vereinten Nationen eine breit abgestützte Kommission einsetzen, um einen neuen Ansatz zu entwickeln. Die verschiedenen Stellen der Vereinten Nationen könnten neue und leistungsfähigere Strukturen für die Koordination der Drogenpolitik schaffen, und das UNODC könnte in Absprache mit anderen Stellen der Vereinten Nationen wie WHO, UNAIDS, UNDP und dem Hochkommissariat für Menschenrechte eine sinnvollere Programmkoordination fördern.

11. Dringend Massnahmen treffen: Der Krieg gegen die Drogen ist gescheitert, die Drogenpolitik muss jetzt geändert werden.

In einigen Regionen der Welt gibt es Anzeichen für eine gewisse Trägheit in der Diskussion über die Drogenpolitik. Die politischen Entscheidungsträger werden sich zwar bewusst, dass die derzeitigen politischen Handlungskonzepte und Strategien ihr Ziel nicht erreichen. Doch sie wissen nicht, was sie stattdessen unternehmen sollen. Vor diesem Hintergrund besteht die Versuchung, dem Problem aus dem Weg zu gehen. Damit würde jedoch die politische Verantwortung nicht wahrgenommen: Mit jedem Jahr, in dem der gegenwärtige Ansatz fortgesetzt wird, werden Milliarden von Dollar für unwirksame Programme verschwendet. Millionen von Bürgerinnen und Bürgern werden unnötig ins Gefängnis gesteckt. Eine noch viel höhere Zahl von Menschen leidet unter der Drogenabhängigkeit von Angehörigen, die keinen Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen haben, und Hunderttausende von Menschen sterben an einer vermeidbaren Überdosis und an Krankheiten, die auf einen unsachgemässen Drogenkonsum zurückzuführen sind.

Den Staaten stehen andere, bereits bewährte Ansätze zur Verfügung, um diese Probleme anzugehen. Für die Realisierung einer sachgerechten Drogenpolitik bedarf es keiner theoretischen oder intellektuellen Debatte – es geht vielmehr darum, eine der grössten politischen Herausforderungen unserer Zeit anzunehmen.

- 1 Für eine detaillierte Analyse der illegalen Drogenmärkte in diesem Jahrzehnt siehe: Reuter, P. und Trautmann, F. (2009) *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*, Europäische Kommission, <http://www.exundhopp.at/www1/drogenbericht.pdf>, Stand: 19.4.11
- 2 UNODC (2008) *2008 World Drug Report*, Wien: Vereinte Nationen, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>, Stand: 19.4.11
- 3 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (2010) *Annual Report of the State of the Drugs Problem in Europe*, <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2010>, Stand: 19.4.11
- 4 National Drug Intelligence Centre (2010) *National Drug Threat Assessment*, Washington: US Department of Justice, <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm>, Stand: 18.4.11
- 5 Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2009) *High Commissioner calls for focus on human rights and harm reduction in international drug policy*, Genf: Vereinte Nationen, http://www.ohchr.org/documents/Press/HC_human_rights_and_harm_reduction_drug_policy.pdf, Stand: 18.4.11
- 6 Weltgesundheitsorganisation, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung und Gemeinsames HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (2009) *WHO, UNODC, UNAIDS technical guide for countries to set targets for universal access to HIV prevention, treatment and care for injecting drug users*, http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf, Stand: 18.4.11
- 7 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (2010) *Harm reduction: evidence, impacts and challenges*, Lissabon: EBDD, <http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/harm-reduction>, Stand: 13.5.11
- 8 Siehe die Website zum Thema Schadenminderung der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/harm-reduction>, Stand: 19.4.11
- 9 Mathers, B., Degenhardt, L., Phillips, B., Wiessing, L., Hickman, M., Strathdee, S., Wodak, A., Panda, S., Tyndall, M., Toufik, A. und Mattick, R. für die Reference Group to the UN on HIV and Injecting Drug Use (2008) «Global epidemiology of injecting drug use and HIV among people who inject drugs: a systematic review», *The Lancet* 372 (9651) S. 1733–1745. Daten verfügbar unter: <http://www.idurefgroup.unsw.edu.au/IDURGWeb.nsf/page/IDUepi>, Stand: 16.4.11
- 10 UNAIDS (2010) *UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2010*, http://www.unaids.org/globalreport/GlobaL_report.htm, Stand: 18.4.11
- 11 Weltgesundheitsorganisation (2006) *Treatment of Injecting Drug Users with HIV/AIDS: Promoting Access and Optimizing Service Delivery*, Genf: WHO, http://www.who.int/substance_abuse/publications/treatment/en/index.html, Stand: 16.4.11
- 12 US Institute of Medicine (2006) *Preventing HIV Infection among Injecting Drug Users in High Risk Countries: An Assessment of the Evidence*, Washington: National Academies Press, http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11731, Stand: 16.4.11
- 13 Aebi, M.F., Ribeaud, D. und Killias, M. (1999) «Prescription médicale de stupéfiants et délinquance. Résultats des essais Suisses», *Criminologie* 32 (2)
- 14 Killias, M. und Aebi, M.F. (2000) «The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland», *Crime Prevention Studies* 11, http://www.pppcenter.org/library/crimeprevention/volume_11/04-Killias.pdf, Stand: 8.5.11
- 15 Millar, T., Jones, A., Donmall, M. und Roxburgh, M. (2008) *Changes in offending following prescribing treatment for drug misuse*, National Treatment Agency for Substance Misuse, http://www.nta.nhs.uk/uploads/nta_changes_in_offending_rb35.pdf, Stand: 8.5.11
- 16 National Drug Monitor (2009) *NDM Annual Report 2009*, WODC/Trimbos Instituut, http://english.wodc.nl/images/1730_full_text_tcm45-296585.pdf, Stand: 8.5.11
- 17 van Laar, M. und van Ooyen-Houben, M. (Hrsg.) (2009) *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, WODC/Trimbos Instituut, [http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis percent20downloads/AF0884 percent20Evaluatie percent20van percent20het percent20Nederlands percent20drugsbeleid.ashx](http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx), Stand: 8.5.11
- 18 Schatz, E., Schiffer, K. und Kools, J.P. (2011) *The Dutch treatment and social support system for drug users*, IDPC Briefing Paper, Januar 2011, <http://www.idpc.net/publications/idpc-paper-dutch-drug-treatment-program>, Stand: 8.5.11
- 19 Henman, A. und Metaal, P. (2009) *Coca Myths*, Transnational Institute Drugs and Democracy Program, http://www.tni.org/archives/reports_drugs_debate13, Stand: 21.4.11
- 20 Jelsma, M. (2011) *Lifting the Ban on Coca Chewing: Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention*, Series on Legislative Reform of Drug Policies, Nr. 11, Transnational Institute, <http://www.tni.org/briefing/lifting-ban-coca-chewing>, Stand: 8.5.11
- 21 Costa, A.M. (2008) *Making drug control «fit for purpose»: Building on the UNGASS Decade*, E/CN.7/2008/CRP.17, <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17E.pdf>, Stand: 20.4.11
- 22 Godfrey, C., Stewart, D. und Gossop, M. (2004) «Economic analysis of costs and consequences of the treatment of drug misuse: 2-year outcome data from the National Treatment Outcome Research Study (NTORS)», *Addiction* 99 (6) S. 697–707
- 23 Reuter, P. und Pollack, H. (2006) «How much can treatment reduce national drug problems?», *Addiction* 101 (3) S. 341–347
- 24 Carnevale, J. (2009) *Restoring the Integrity of the Office of National Drug Control Policy*, Schriftlicher Zeugenbericht an das Domestic Policy Subcommittee des Committee on Oversight and Government Reform, <http://www.idpc.net/publications/john-carnevale-testimony-ONDCP-congress>, Stand: 21.4.11
- 25 Bühringer, G., Farrell, M., Kraus, L., Marsden, J., Pfeiffer-Gerschel, T., Piontek, D., Karachaliou, K., Künzel, J. und Stillwell, G. (2009) *Comparative analysis of research into illicit drugs in the European Union*, Luxemburg: Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_118348_EN_report-EN.pdf, Stand: 13.5.11
- 26 Hughes, C.E. und Stevens, A. (2010) «What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?», *British Journal of Criminology* 50 (6) S. 999–1022
- 27 Hughes, C.E. und Stevens, A. (2007) *The Effects of Decriminalization of Drug Use in Portugal*, Oxford: Beckley Foundation, http://www.beckleyfoundation.org/bib/doc/bf/2007_Caitlin_211672_1.pdf, Stand: 20.4.11
- 28 Greenwald, G. (2009) *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*, Cato Institute, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10080, Stand: 7.5.11

- 29 Reinarmann, C., Cohen, P. und Kaal, H. (2004) «The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco», *American Journal of Public Health* 94 S.836–842
- 30 Fetherston, J. und Lenton, S. (2007) *Effects of the Western Australian Cannabis Infringement Notification Scheme on Public Attitudes, Knowledge and Use: Comparison of Pre- and Post Change Data*, Perth: National Drug Research Institute, <http://ndri.curtin.edu.au/local/docs/pdf/publications/T177.pdf>, Stand: 20.4.11
- 31 Room, R., Fischer, B., Hall, W., Lenton, S. und Reuter, P. (2008) *The Global Cannabis Commission Report*, Oxford: Beckley Foundation, http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BF_Cannabis_Commission_Report.pdf, Stand: 20.4.11
- 32 Becker, G.S., Murphy, K.M. und Grossman, M. (2004) *The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10976, <http://www.nber.org/papers/w10976>, Stand: 13.5.11
- 33 Nutt, D., King, L.A., Saulsbury, W. und Blakemore, C. (2007) «Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse», *Lancet* 369 (9566) S. 1047–53
- 34 Hallam, C. und Bewley-Taylor, D. (2010) «Mapping the World Drug Problem: Science and Politics in the United Nations Drug Control System», *International Journal of Drug Policy* 21 (1) S. 1–3
- 35 Caulkins, J., Reuter, P. Iguchi, M.Y. und Chiesa, J. (2005) *How Goes the «War on drugs»? An Assessment of US Problems and Policy*, Santa Monica, Kalifornien: RAND, http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2005/RAND_OP121.pdf, Stand: 20.4.11
- 36 UNODC (2008) *2008 World Drug Report*, Wien: Vereinte Nationen, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>, Stand: 19.4.11
- 37 Lalander, P. und Salasuo, M. (Hrsg.) (2005) «Drugs and Youth Cultures: Global and Local Expressions», Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research
- 38 Manning, P. (Hrsg.) (2007) *Drugs and Popular Culture: Drugs, Media and Identity in Contemporary Society*, Devon: Willan Publishing
- 39 Buchanan, J. (2004) «Missing Links? Problem drug use and social exclusion», *Probation Journal* 51 (4) S. 387–397
- 40 UNODC/WHO (2008) *Principles of Drug Dependence Treatment*, <http://www.unodc.org/documents/drug-treatment/UNODC-WHO-Principles-of-Drug-Dependence-Treatment-March08.pdf>, Stand: 16.4.11
- 41 Bewley-Taylor, D., Hallam, C. und Allen, R. *The Incarceration of Drug Offenders: An Overview*, Beckley Foundation/International Centre for Prison Studies, http://www.idpc.net/php-bin/documents/Beckley_Report_16_2_FINAL_EN.pdf, Stand: 19.4.11
- 42 Sevigny, E. und Caulkins, J.P. (2004) «Kingspins or Mules? An Analysis of Drug Offenders Incarcerated in Federal and State Prisons», *Criminology and Public Policy* 3 (3) S. 401–434
- 43 MacCoun, R.J. und Reuter, P. (2001) *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times and Places*, Cambridge University Press
- 44 UNODC (2008) *Drug trafficking as a security threat to West Africa*, Wien: Vereinte Nationen, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf>, Stand: 8.5.11
- 45 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. und Wood, E. (2011) «Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review», *International Journal of Drug Policy* 22 S. 87–94
- 46 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. und Wood, E. (2010) *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-related Violence: Evidence from a Scientific Review*, Urban Health Research Initiative, British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS, http://www.icsdp.org/Libraries/doc1/ICSDP-1_-_FINAL_1.sflb.ashx, Stand: 19.4.11
- 47 McSweeney, T., Turnbull, P.J. und Hough, M. (2008) *Tackling Drug Markets & Distribution Networks in the UK*, London: UK Drug Policy Commission, http://www.ukdpc.org.uk/resources/Drug_Markets_Full_Report.pdf, Stand: 19.4.11
- 48 Metaal, P. und Youngers, C. (Hrsg.) (2011) *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Transnational Institute/Washington Office on Latin America, http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Systems_Overload/TNI-Systems_Overload-def.pdf, Stand: 16.5.11
- 49 Perry, C.L., Komro, K.A., Veblen-Mortenson, S., Bosma, L.M., Farbaksh, K., Munson, K.A. et al. (2003) «A randomized controlled trial of the middle and junior high school D.A.R.E. and D.A.R.E. Plus programs», *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 157 (2) S. 178–184
- 50 Office of National Drug Control Policy (2010) *National Drug Control Strategy 2010*, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/strategy/index.html>, Stand: 13.5.11
- 51 «Obama: Drugs Should be Treated as a Public Health Problem», Interview mit Barack Obama in CBS News: http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20029831-503544.html, Stand: 13.5.11

SEKRETARIAT

Bernardo Sorj
Ilona Szabó de Carvalho
Miguel Darcy de Oliveira

BERATER

Dr. Alex Wodak, Australian Drug Law Reform Foundation
www.adlrf.org.au
Ethan Nadelmann, Drug Policy Alliance
www.drugpolicy.org
Martin Jelsma, Transnational Institute
www.tni.org/drugs
Mike Trace, International Drug Policy Consortium
www.idpc.net

UNTERSTÜTZUNG

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais
Instituto Fernando Henrique Cardoso
Open Society Foundations
Sir Richard Branson, Gründer und Verwaltungsratspräsident
Virgin Group (Unterstützung erbracht durch Virgin Unite)

HINTERGRUNDMATERIAL

(abrufbar unter www.globalcommissionondrugs.org)

Demand reduction and harm reduction

Dr. Alex Wodak

Drug policy, criminal justice and mass imprisonment

Bryan Stevenson

Assessing supply-side policy and practice: eradication and alternative development

David Mansfield

The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future

Martin Jelsma

Drug policy: lessons learned and options for the future

Mike Trace

The drug trade: the politicization of criminals and the criminalization of politicians

Moisés Naim

WEITERES MATERIAL UNTER:

www.unodc.org
www.idpc.net
www.drugpolicy.org
www.talkingdrugs.org
www.tni.org/drugs
www.ihra.net
www.countthecosts.org
www.intercambios.org.ar
www.cupihd.org
www.wola.org/program/drug_policy
www.beckleyfoundation.org
www.comunidadessegura.org

WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

Die Weltkommission für Drogenpolitik bezweckt, auf internationaler Ebene eine fundierte, wissenschaftlich abgestützte Diskussion über wirksame, humane Möglichkeiten zur Verminderung des Schadens auszulösen, der Menschen und Gesellschaften durch Drogen zugefügt wird.

ZIEL

- 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