

**Illegale Drogen:
Gesellschaftliche Bedrohung und
politische Herausforderungen
für Europa und Lateinamerika**

Fachkonferenz: 13. Dezember 1999

*Dialogreihe
Entwicklungspolitik
Nr. 13*

Friedrich-Ebert-Stiftung
mit Unterstützung des Bundesministeriums für
Gesundheit und des Gesprächskreises Lateinamerika
der SPD-Bundestagsfraktion

Inhalt

Einleitung	5
Abkürzungsverzeichnis	9
1. Illegale Drogen am Beginn des 21. Jahrhunderts: Ein Problemaufriss	10
2. Illegale Drogen: Gesellschaftliche Bedrohung und politische Herausforderungen für Europa und Lateinamerika	26
2.1. Alternativen zum „War on Drugs“. Eine Herausforderung für die Diplomatie?	28
2.2. Legalisierung, Entkriminalisierung, Paradigmen- wechsel: Von der konkreten Utopie zur konkreten Reform?	34
2.3. Entwicklungskooperation: Ausdehnung des <i>harm reduction</i> -Ansatzes auf den Bereich der Produktion?	40
2.4. Ergebnisse	46
Weiterführende Literatur	49
Links	50
Referentinnen und Referenten sowie teilnehmende Bundestagsabgeordnete	51

Einleitung

Creo que el primer paso para una solución realista del problema de las drogas en el mundo es reconocer el fracaso de los métodos con que se están combatiendo. Son esos métodos, más que la droga misma, los que han causado, complicado o agravado los males mayores que padecen tanto los países productores como los consumidores.¹

Gabriel García Márquez, „Apuntes para un debate nuevo sobre las drogas“, diciembre, 1993

Warum muss man heute feststellen, dass die über Jahrzehnte angewandten Methoden der Drogenpolitik versagt haben? Der Mythos, das Drogenproblem sei durch Repression lösbar, ist nur einer unter vielen. Die Vorstellung, man könne Menschen durch Verbote vom Drogenkonsum abhalten, der Glaube, die Drogenproduktion sei durch die Vernichtung von Anbauflächen zu reduzieren, all das wird immer wieder durch die Realität widerlegt.

Welche Erfahrungen müssen also aus der Vergangenheit gezogen werden und wie könnte darauf aufbauend eine international ausgerichtete Drogenpolitik aussehen? Die Friedrich-Ebert-Stiftung organisierte in diesem Zusammenhang mit Unterstützung des Bundesministeriums für Gesundheit und des Gesprächskreises Lateinamerika der SPD-Bundestagsfraktion am 13.12.1999 eine Konferenz zum Thema „Illegale Drogen – Gesellschaftliche Bedrohung und politische Herausforderungen für Europa und Lateinamerika“. Die Konferenz fand im Rahmen eines Informationsprogrammes für sechs Drogenexperten aus den Andenländern statt, mit dem Ziel, europäische Drogenpolitik kennenzulernen und einen Erfahrungsaustausch mit Vertretern verschiedener Institutionen in Frankfurt, Amsterdam und Berlin zu ermöglichen.

¹ Ich glaube, dass der erste Schritt zu einer realistischen Lösung des Drogenproblems in der Welt darin besteht, dass man das Scheitern der Methoden, mit der es bekämpft wird, anerkennt. Mehr als die Droge selbst haben diese Methoden die Übel, unter denen sowohl die Produktionsländer als auch die Konsumentenländer leiden, verursacht, verkompliziert oder verschärft. (Eigene Übersetzung)

Während im ersten Teil dieser Broschüre in einem ausführlichen Problemaufriss die Erfahrungen aus der in den letzten Jahrzehnten praktizierten Drogenpolitik dargestellt werden, stehen im zweiten Teil die Diskussion und Ergebnisse der Konferenz im Vordergrund. Welche erfolgversprechenden Konzepte gibt es? Wo muss man ansetzen, um die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern? Die offene Diskussion wurde dadurch bereichert, dass die aus verschiedensten Organisationen und Institutionen stammenden Teilnehmer innovativen Ideen offen gegenüber standen. Wenn Verfechter einer harten Linie fehlten, so spiegelt dies zwar keineswegs die realpolitischen Verhältnisse auf internationaler Ebene wider, doch konnten gerade dadurch konstruktive Ergebnisse erzielt werden und in der Diskussion mit einigen der vorherrschenden Mythen der gegenwärtigen Drogenpolitik aufgeräumt werden.

Das Drogenproblem: Ein Nord-Süd-Konflikt mit klarer Rollenverteilung zwischen Konsumenten- und Produzentenländern?

Diese verbreitete Einschätzung wird von der Realität mehr und mehr überholt. Seit Jahren lassen sich Entwicklungen beobachten, die Süden und Norden gleichermaßen betreffen. Während der Drogenkonsum in den Kokaanbauländern steigt, werden synthetische Drogen wie Ecstasy direkt in Europa produziert. Immer mehr Länder haben ihren Platz im internationalen Drogengeschäft, sei es als Zulieferer von Chemikalien, Rohstoffproduzenten, Umschlagplatz, zur Geldwäsche oder beim Konsum – ein globales Problem, das Konsenslösungen auf internationaler Ebene erfordert.

Die Methode: Repression löst das Problem nicht

Es ist illusorisch anzunehmen, die Kriminalisierung von Konsumenten und Kleinbauern oder die Vernichtung von Kokafeldern könne Produktion und Konsum reduzieren. Im Gegenteil: Gerade diese Methoden verschärfen das Problem. Zum einen verursacht die Illegalität des Konsums zahllose Folgeprobleme von Beschaffungskriminalität und Korruption bis zur Destabilisierung staatlicher Institutionen, zum anderen führt das militärische Vorgehen gegenüber Kleinbauern neben

der Zerstörung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen nur zur Verlagerung der Produktion in andere Regionen. Der Eindruck drängt sich auf, dass das Drogenproblem häufig zur Durchsetzung ganz anderer Interessen instrumentalisiert wird. Statt dessen sollten in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kokabauern wirkliche wirtschaftliche Alternativen geschaffen werden, da nur so die Anbaufläche reduziert werden kann. Anstatt im Konsumbereich auf Abstinenz zu beharren, sollten Prävention und praktische Überlebenshilfe in den Vordergrund gestellt werden. Solche Ansätze für die sinnvolle Gestaltung alternativer Entwicklungsprojekte ebenso wie z.B. die Arbeit der Bundesregierung im Bereich der Prävention und Schadensreduzierung wurden während der Konferenz ausführlich diskutiert.

Das Ziel: Eine drogenfreie Gesellschaft?

Immer wieder werden Abstinenz von Drogen und die Schaffung einer drogenfreien Gesellschaft als Ziele postuliert. Dass Drogenkonsum kein neues Phänomen ist, sondern zu allen Zeiten und in allen Kulturen auftrat, wird dabei ignoriert. Selbst die größte Machtentfaltung des Staates kann Drogenkonsum nicht verhindern. Statt gesellschaftliche Ängste zu schüren, sollten vielmehr sachliche Information und Aufklärung im Vordergrund stehen, um so einen bewussten und verantwortungsvollen Umgang mit Drogen zu gewährleisten.

Differenzierung: Alle Drogen sind gleich?

Der Konsum von Heroin und Kokain hat andere Konsequenzen als der von Cannabis und Ecstasy. Nicht alle Konsumenten und Abhängige lassen sich als Fixer abqualifizieren. Neben dem wirklich Drogenabhängigen gibt es z.B. auch den genussorientierten Konsumenten, der sozial integriert ist und am gesellschaftlichen Leben teilnimmt. Eine sachliche Differenzierung zwischen harten und weichen Drogen, ohne dabei die Konsequenzen von Alkohol- und Tabakkonsum außer Acht zu lassen, erscheint notwendig.

Eine ehrliche, ergebnisorientierte Diskussion des Themas muss von den wirklichen Ursachen des Drogenproblems ausgehen. Dazu gehören

im Konsumbereich die aufbrechenden sozialen Strukturen in Gesellschaft und Familie, eine zunehmende Individualisierung sowie die Persönlichkeitsstruktur des Einzelnen. Im Produktionsbereich spielen (neben Gewinnstreben) bei den Kleinbauern Armut und Mangel an wirtschaftlichen Alternativen eine Rolle. Erst eine solche Analyse der Ursachen ermöglicht eine zielführende Diskussion über erfolgversprechende Gegenmaßnahmen. Neben einem Fokus auf Prävention (im Sinne von Aufklärung und der Stärkung von Individuen) und Alternativer Entwicklung gehört dazu auch die Frage der Legalisierung von Drogen im Zusammenhang mit einer kontrollierten Abgabe.

Offen bleibt die Frage nach der konkreten Umsetzung einer solchen Politik. Im Laufe der Konferenz wurden dazu Handlungsoptionen aufgezeigt: Reformschritte auf lokaler Ebene unter Einschluss der Institutionen vor Ort und der Zivilgesellschaft, Kooperation und Vernetzung auf nationaler Ebene. Dabei wurden auch die Grenzen und Schwierigkeiten der einzelnen Konzepte deutlich. Erfolgversprechend wäre die weitere Verbreitung von Konsensmodellen und die Ausweitung der bestehenden europäischen Netzwerke auf internationaler Ebene.

Marei John

Abkürzungsverzeichnis

AIDIA	Proyecto Piloto de Asesoría e Investigación para el Desarrollo Integral Andino Amazónico
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDRO	Centre for Drug Research
ECDP	European Cities on Drug Policy
ENCOD	European NGO-Council on Drugs and Development
EU	Europäische Union
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
SOUTHCOM	United States Southern Command
UN	Vereinte Nationen
UNDCP	United Nations International Drug Control Program
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization

1. Illegale Drogen am Beginn des 21. Jahrhunderts: Ein Problemaufriss

Mit der Globalisierung bekommen Drogenprobleme eine neue Dimension. Moderne Kommunikationstechnologien und deregulierte Märkte erleichtern Güter- und Finanztransfers, illegale Drogen und Geldwäsche eingeschlossen. Rasante gesellschaftliche Veränderungen führen zur Auflösung traditioneller Bindungen und sozialer Kontrollen. Die Erzeugnisse der Kulturindustrie propagieren westlichen *Lifestyle* und seine Konsummuster noch in den entlegensten Winkeln der Welt und wecken Erwartungen, die im realen Alltag unerschaffbar sind. Sinnkrisen sind die Folge. Die Sehnsucht nach künstlichen Paradiesen ist so alt wie die Menschheit. Drogenkonsum als Massenerscheinung aber ist ein Phänomen des 20. Jahrhunderts, ein Phänomen mit vielfältigen Ursachen und Wirkungen.

Drei bis vier Prozent der Menschen, so schätzen die Vereinten Nationen (UN), konsumieren illegale Drogen. Fast ein Drittel davon entfallen auf den größten Markt, die Vereinigten Staaten, wo nach Schätzung des Weißen Hauses 13 Millionen Personen regelmäßig illegale Drogen nehmen. Verglichen damit erscheint die Situation hierzulande fast beschaulich, obwohl auch sie Anlass zur Sorge gibt. Schätzungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zufolge gibt es in der Bundesrepublik mehr als 2 Mio. regelmäßige Cannabis-Konsumenten, etwa 500.000 Konsumenten von Amphetaminen und Ecstasy, etwa 350.000 regelmäßige Kokain- und etwa 100.000 Heroinkonsumenten.

Nach Angaben der UN beträgt das Volumen des illegalen Drogenhandels jährlich 300-500 Milliarden US-Dollar (\$), was 4,6% oder 7,6% des gesamten Welthandels entspricht. Finanzstarke kriminelle Organisationen bedrohen die internationale Sicherheit, stimulieren Gewalt und korrumpieren Regierungen. Andererseits führt Drogenkonsum zu Folgeproblemen wie Prostitution, Verelendung und Beschaffungskriminalität. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) schätzt, dass 40% der AIDS-Fälle auf den gemeinsamen Gebrauch von Nadeln zur Injek-

tion von Drogen zurückzuführen sind. Damit sind die beiden vielleicht wichtigsten Herausforderungen umrissen, eine gesundheitspolitische und eine für Demokratie und Rechtsstaat.

Globale schichtspezifische Konsummuster überlagern die traditionelle Nord-Süd-Dichotomie

Traditionelle Unterscheidungen zwischen Produzentenländern im Süden und Konsumentenländern im Norden verschwimmen. Mit geschätzten 1,5-2 Millionen Konsumenten ist heute Pakistan der größte Heroinkonsument; das sind 50-100% mehr als in allen Ländern der EU zusammen. Unterdessen verlieren die klassischen, auf pflanzlicher Basis gewonnenen Drogen, wie Cannabis, Kokain und Heroin zunehmend Marktanteile zugunsten der im Labor hergestellten, sogenannten synthetischen Drogen, wie Ecstasy. Seit Mitte der 80er Jahre erleben wir eine Welle des Missbrauchs von synthetischen Drogen. Besonders Amphetamine und amphetaminartige Substanzen sind leicht herzustellen und sehr viel schwieriger zu kontrollieren. Synthetisch hergestellte „Freizeitdrogen“ werden in New York, Tokio und Berlin konsumiert, aber auch in den Diskotheken von Rio und Bangkok. Eine Studie des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen (UNDCP) sieht in diesen Substanzen die drogenpolitische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Doch gibt es auch gegenläufige Trends, wie in Südafrika, wo nigerianische Händlerringe in den letzten Jahren die besonders toxische Kokain-Variante *crack* unter gesellschaftlichen Randgruppen regelrecht eingeführt haben. In Europa überwiegen Probleme mit Heroin und Sorgen über den zunehmenden Konsum amphetaminartiger Substanzen. Doch gleichzeitig stellt Europa noch immer den größten Wachstumsmarkt für Kokain dar.

Vor dem Hintergrund besorgniserregender Trends wird die Drogenpolitik vielfach als gescheitert angesehen, werden radikal neue Ansätze oder zumindest grundlegende Reformen gefordert. Verteidiger des drogenpolitischen Status quo warnen indes vor „Aufweichungen“ der harten Linie gegen Drogen und führen sogenannte „non-events“ ins Feld – will sagen: Ohne diese Maßnahmen wäre die Lage noch schlimmer.

Was eine Droge ist, entscheidet das geltende Recht

Formal wird die internationale Drogenkontrolle von drei UN-Konventionen geregelt: Die Drogen-Einheitskonvention von 1961 katalogisierte die fraglichen Stoffe und regelte den Verkehr mit ihnen, weshalb man besser von kontrollierten Substanzen spricht. Verschiedene „illegale Drogen“ werden unter Aufsicht der UN durchaus legal produziert und gehandelt; zum Beispiel Opiate für Schmerzmittel. So gibt es derzeit eine teilweise erbitterte Debatte über eine mögliche Zulassung von Cannabis-Produkten zur Behandlung von Nebenwirkungen der Chemotherapie, multipler Sklerose, dem grünen Star und AIDS. Verschiedene, heute gefürchtete Suchtstoffe waren andererseits bis vor kurzem noch relativ frei erhältlich. Es handelt sich hier um einen fortlaufenden Prozess auf der Basis neuer Entwicklungen, sich verändernder Wahrnehmungen, wachsender Erkenntnisse – sowie wirtschaftlicher und politischer Interessen. Die Einheitskonvention von 1961 wurde im Jahr 1971 um psychotrope Substanzen erweitert. Die Wiener Konvention von 1988 widmete sich schließlich vornehmlich Maßnahmen bei Verstößen gegen die früheren Konventionen, d.h. dem Kampf gegen den illegalen Drogenhandel.

Die USA als Weltführungsmacht der internationalen Drogenbekämpfung

Stets waren die Vereinigten Staaten Vorreiter einer prohibitionistischen und punitiven Drogenpolitik: Von ersten Verordnungen gegen Opiumhöhlen bis zur Opiumkonferenz von Shanghai (1909), die schließlich zum ersten internationalen Drogenabkommen, der Haager Konvention von 1912 führte. Drogenkonsum wurde in den USA stets als besondere Gefahr für die Gesellschaft angesehen, als etwas, das ihr an sich fremd war und von außen hereingetragen wurde: von Einwanderern, ethnischen Minderheiten und gesellschaftlichen Randgruppen, wie Arbeitslosen oder intellektuellen Subkulturen. Drogen wurden für eine Vielzahl gesellschaftlicher Probleme verantwortlich gemacht. Als die USA Ende der 60er Jahre von einer neuen Welle des Drogenkonsums erreicht wurden, die nun vor allem auch Jugendliche der bürgerlichen Mittelschichten betraf, suchte man die Lösung mehr und mehr in einer Unterbrechung der Zulieferung von illegalen Drogen aus dem

Ausland; zunächst an den Landesgrenzen – dann zunehmend in den sogenannten Produzentländern. Der Drogenhandel wurde zum Problem der nationalen Sicherheit erklärt und das Militär in den „Drogenkrieg“ einbezogen.

Keine Debatte um internationale Drogenkontrolle kommt an der überragenden Rolle vorbei, die die Vereinigten Staaten dabei spielen: Das Budget des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen (UNDCP) lag 1998 bei rund 70 Mio. \$, das entspricht 0,41% des 17 Milliarden-Drogen-Bundesbudgets der USA. Der Präsident der Vereinigten Staaten ist gesetzlich dazu verpflichtet, sogenannte drogenproduzierende- oder Transitländer einer jährlichen Beurteilung (*certification*) zu unterziehen, ob sie in der Drogenkontrolle kooperativ waren. Durch die Zertifizierung werden eine Reihe obligatorischer Sanktionen gegen diese Länder ausgesetzt: Je nach wirtschaftlicher und politischer Abhängigkeit dieser Länder ein permanentes Damoklesschwert, mit dessen Hilfe es den USA gelingt, weitgehend ihrem drogenpolitischen Diskurs und seinen Strategien bis hin zu sehr konkreten Maßnahmen Geltung zu verschaffen.

Für Lateinamerika stellt sich das Drogenproblem primär als Entwicklungsproblem dar

Unter den illegalen Drogen Lateinamerikas ist Kokain der „Klassiker“. Sein Grundstoff, die Blätter des Kokabusches, kommt zu nahezu 100% aus den Andenländern Bolivien, Kolumbien und Peru. Die Blätter enthalten Kokain als eines von mehr als einem Dutzend Alkaloiden, das in einem mehrstufigen Verfahren unter Einsatz beträchtlicher Mengen an sogenannten Vorläufer- oder Precursor-Chemikalien isoliert werden kann.² Im bolivianisch-peruanischen Andenhochland hat das Kokablatt eine jahrhundertelange Tradition und spielt noch heute eine wichtige Rolle als Genussmittel (Tee, „Kauen“), aber auch in

2 Es gibt 250 Spezies der Gattung *Erythroxylum-Koka*, darunter auch solche, die kein Kokain enthalten. Die Alkaloidreichsten enthalten Kokain als eines von bis zu 14 Alkaloiden, das unter Einsatz großer Mengen von Chemikalien in der Praxis zumeist in zwei Schritten aus den Blättern gewonnen wird: 300-500 Kilogramm Kokablätter der alkaloidreichsten Sorten ergeben zunächst etwa 2,5 Kilogramm *Pasta Básica de Cocaína*. Wegen der großen Volumina an Blättern findet dieser Prozess zumeist in den Anbaugebieten statt. Die Entsorgung der Chemikalien – vor allem Kerosin als Lösungsmittel, aber auch Schwefelsäure – erfolgt über Erdreich und Gewässer: Eine Umweltvergiftung unvorstellbaren Ausmaßes. Der Reinigungs- und Kristallisationsprozess zu Kokain-Hydrochlorid ist sehr viel komplizierter und findet meist in Labors an anderen Orten statt. 2,5 Kilogramm *Pasta Básica* ergeben dabei rund ein Kilogramm Kokain-HCL.



Koka: Vom heiligen Blatt der Inka zum Grundstoff der illegalen Kokainindustrie

der traditionellen Heilkunde und der magisch-religiösen Vorstellungswelt der indigenen Völker. Eine Studie der WHO bescheinigt diesem traditionellen Konsum weitgehende gesundheitliche Unbedenklichkeit.

Mit dem Nachfragesog aus den Industrieländern expandierte der Kokaanbau in den 70er und 80er Jahren mit teilweise exponentiellen Zuwachsraten über die traditionellen Mengen und Anbauggebiete hinaus. Wirtschaftskrise und Kokaboom wirkten als entgegengesetzte Gravitationspole: Unkontrollierte Migrationen, Kolonisierung und Abholzung (sub-) tropischer Regenwälder, die Vertreibung indigener Gemeinschaften aus ihren angestammten Lebensräumen, Erosion, Vergiftung von Böden und Gewässern mit Vorläufer-Chemikalien, regionale und sektorale Strukturverzerrungen in der Wirtschaft, Anheizen der Korruption und Beschleunigung des Legitimitätsverlusts der Institutionen gehören zu den Begleiterscheinungen einer Drogenwirtschaft, die gleichzeitig als Puffer und als Katalysator für die Krise der betroffenen Länder wirkte. So haben die Deviseneinnahmen aus dem Kokaingeschäft dazu beigetragen, dass die 80er Jahre für Kolumbien – anders als für seine Nachbarn – nicht als „verlorenes Jahrzehnt“ gewertet werden

mussten. Doch sie haben gleichzeitig zu einer „Verschmutzung“ der Wirtschaft und einem Verfall der gesellschaftlichen Werte und Normen geführt. Der Ökonom Francisco Thoumi schätzte das über die Jahre in verschiedenen Bereichen der kolumbianischen Volkswirtschaft akkumulierte Drogenkapital bereits Mitte der 90er Jahre auf 66 Mrd. \$. Drogenhändler haben dort im Laufe der 80er Jahre unter anderem über 3 Mio. Hektar Boden erworben – mehr als in 25 Jahren Landreform verteilt worden war. Um sich gegen Zwangsabgaben an die Guerilla zu wehren, haben sie paramilitärische Verbände ausgerüstet und damit der *parainstitucionalidad*, d.h. der Untergrabung des staatlichen Gewaltmonopols durch alternative Gewaltapparate, eine weitere, machtvolle Facette hinzugefügt. Illegale Drogenunternehmer nutzen institutionelle Schwächen von Staaten – und schwächen sie dabei weiter.

Die illegale Drogenökonomie: Wenig harte Zahlen und viele Schätzungen – Raum für science fiction

Informierte Schätzungen rechnen mit etwa 200.000 Hektar Kokaanbau in Südamerika und 11.600 Hektar Schlafmohn sowie 9.700 Hektar Marihuana vor allem in Zentralamerika und Mexiko. Dabei ist das Drogengeschäft von extrem ungleichen Gewinnspannen gekennzeichnet. Der wichtigste Kostenfaktor für das illegale Unternehmen liegt in der Ausschaltung der Geschäftsrisiken durch Tarnung, Bestechung und Gewalt. Entsprechend hohe „Risikoprämien“ werden auf dem illegalen

Kokabauern und vom Anbau abhängige Menschen in den Anbaubereichen Südamerikas

	Kokabauern	Vom Kokaanbau abhängig
Bolivien	61.000	350.000
Kolumbien	160.000	800.000
Peru	200.000	1.000.000

Quelle: Schätzungen von AIDIA/ IICA/ GTZ.

Markt bezahlt. So kostet nach Angaben der Vereinten Nationen das Kilogramm Kokain *en gros* in Bolivien durchschnittlich 500 \$, in Kolumbien 4.800 \$, in den USA 22.740 \$ und in Deutschland 44.230 \$. Der durchschnittliche Straßenverkaufspreis für das Gramm Kokain lag im Jahr 1997 in den USA bei 66 \$; in Europa lag er zur selben Zeit bei 110 \$.

Die Kokabauern Perus mussten Mitte der 90er Jahre erleben, wie sich die einseitige Abhängigkeit von einem fragilen und illegalen Exportmarkt auswirken kann: Die Preise brachen zusammen. Kokafelder wurden in großem Stil aufgegeben. Es kam zu einem historischen Rückgang der Kokaproduktion in Peru von rund 50% zwischen 1995 und 1998 – verbunden mit drastischen Einkommensverlusten für die betroffenen Menschen. Diese gingen teilweise dazu über, tropische Wälder abzuholzen, da der Verkauf des Holzes eine der wenigen Aktivitäten darstellt, die unmittelbar Einkommen versprechen. Aus Lima wird ein sehr ernster Anstieg des internen Drogenkonsums gemeldet, verursacht offenbar durch ein Überangebot an Drogen. Nach Informationen von CEDRO (Centre for Drug Research) hat die Zahl der Menschen mit Kokainerfahrung zwischen 1995 und 1997 um rund 60% auf 200.000 zugenommen; hinzu kommen noch 340.000 Konsumenten der besonders toxischen Pasta Básica de Cocaína.

Polizeilich-militärische Strategien führten nicht zu nachhaltigen Erfolgen

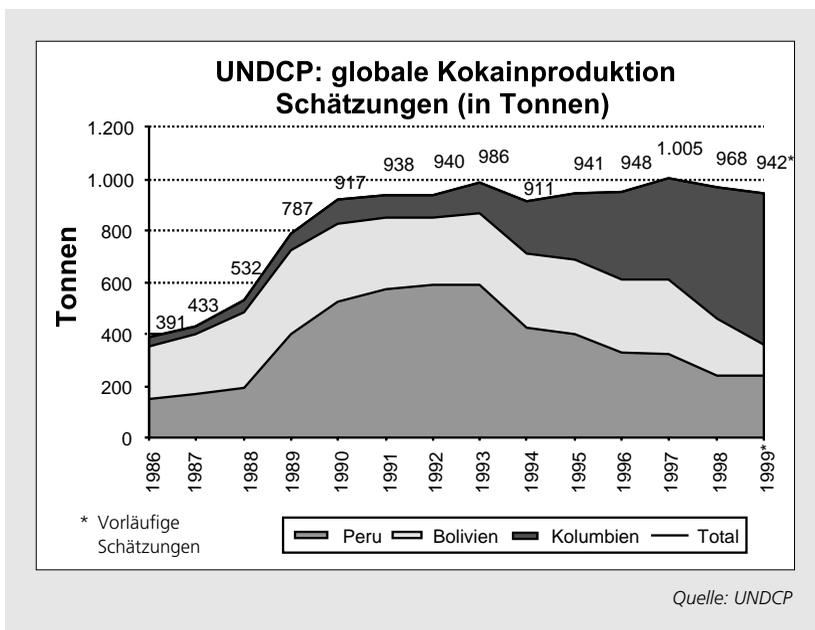
Der historische Rückgang der Kokaanbauflächen in Peru wird von offizieller Seite auf den Erfolg der *Operation Airbridge* zurückgeführt. Seit 1994 sollen dabei nicht identifizierte Kleinflugzeuge zur Landung gezwungen oder abgeschossen werden, um den Absatz der Pasta Básica – vor allem nach Kolumbien – zu unterbinden. Trotz der aggressivsten Kampagne zur Vernichtung von Drogenpflanzen durch Besprühung mit Pflanzengift aus der Luft und Eradikations-Weltrekorden von 19.000 Hektar (1997) bzw. 65.000 Hektar (1998) hat sich die Kokaanbaufläche in Kolumbien im letzten Jahrzehnt nach Angaben des State Department verdreifacht. Die größten Zuwächse sind in Gebieten zu verzeichnen, in denen die Sprühflugzeuge der Policía Nacional mit Beschuss durch die Guerilla zu rechnen haben. Drogenbekämpfung in



Operation Airbridge: Drogeneinsatz in Peru

Kolumbien wird daher mehr und mehr vom Guerillakrieg überlagert und nimmt militärischen Charakter an: gepanzerte Sprühflugzeuge und Blackhawk-Kampfhubschrauber für die Polizei, Ausbildung militärischer Eliteeinheiten für die Drogenbekämpfung durch US-Special Forces.

Auch in Peru und Bolivien sollen mit US-Hilfe neue Militärbasen in Kokaanbaugebieten entstehen. In Bolivien konnten im Wege manueller Zwangseradikation Rekordreduzierungen der Kokaanbaufläche erzielt werden. Wegen der Ungleichzeitigkeit zwischen der Eradikation und der Schaffung ökonomischer Alternativen geht die Regierung davon aus, dass es zu Migrationsbewegungen der Bauern kommt: zurück in die Herkunftsgebiete im Hochland, aus denen sie wegen der Krise der traditionellen Landwirtschaft abgewandert waren, oder in die Armutsgürtel der Städte. Unbestätigte Berichte sprechen indes bereits von der Anlage neuer Felder, noch tiefer im Hinterland, oder von sehr disperser Produktion mit allen oben genannten Begleiterscheinungen. In Abwesenheit ausreichender ökonomischer Alternativen ist solches wohl – wenn überhaupt – nur gewaltsam zu verhindern.



Immerhin soll es unter dem Strich seit Mitte der 90er Jahre zu einem Rückgang der Kokaproduktion gekommen sein. Thomas Pietschmann von der Research Section des UNDCP machte während der Konferenz in Berlin deutlich, dass das globale Kokainangebot während der 90er Jahre allen Schwankungen und Verlagerungen des Kokaanbaus zum Trotz annähernd konstant geblieben ist. Sind wir also auf dem richtigen Wege? Wohl kaum, denn seit Mitte 1998 sind auch in bestimmten Gegenden Perus die Kokapreise wieder scharf angestiegen, nehmen die Bauern in Abwesenheit ökonomischer Alternativen ihre verlassen Kokafelder wieder in Betrieb. Es zeigt sich, dass der Rückgang des Kokaanbaus in Peru möglicherweise doch eher konjunkturelle Ursachen hatte.

Alternative Entwicklung als Voraussetzung für die Reduzierung des Anbaus

Schon frühzeitig hatte man erkannt, dass die Mehrzahl der Menschen, die sogenannte Drogenpflanzen anbauen, dies nicht aus krimineller Energie tun, sondern auf der Suche nach einem Lebensunterhalt. Wenn man ihnen den entzöge, so müssten sie Alternativen erhalten: Die „Alternative Entwicklung“ war geboren, die bald weitergedacht wurde, vom bloßen Substitutionsansatz (Koka gegen Kaffee, Banane etc.) hin zu einer integrierten ländlichen Entwicklung unter Berücksichtigung von Weiterverarbeitung und Vermarktung, dem Ausbau der sozialen und physischen Infrastruktur bis hin zum Oberziel einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung. Indes: In der Praxis stand zumeist das Ziel der Reduzierung des Anbaus (Eradikation) im Vordergrund. Aus Sicht der Bauern folgte der Entwicklungshelfer den Eradikationstrupps oder Sprühflugzeugen – zumal mit zunächst oft wenig ausgegorenen Konzepten und unzureichenden Budgets: denkbar schlechte Voraussetzungen für erfolgreiche Projektarbeit. Die Vorhaben der auch hier federführenden US-Entwicklungsorganisation USAID waren häufig an vauseilende Eradikation konditioniert; und fast alle Projekte leiden bis heute unter einem aus entwicklungspolitischer Sicht meist zu engen Zeithorizont, das heißt, zu ambitionösen Fristen für die Eradikation.

Die richtige Mischung zwischen Entwicklungskooperation und außerökonomischem Zwang wird bis heute heiß diskutiert. Dabei scheint sich mehr und mehr die Auffassung durchzusetzen, dass die Alternative Entwicklung Voraussetzung für eine Reduzierung des unerlaubten Anbaus sogenannter Drogenpflanzen sein muss – und nicht umgekehrt. So betont die Erklärung von New York der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zum Thema Drogen vom Juni 1998 die bessere Nachhaltigkeit der Alternativen Entwicklung gegenüber Zwangsmaßnahmen, nennt Kontexte, in denen polizeiliche Maßnahmen besonders angebracht erscheinen und stellt fest: *„In Gegenden, wo Programme Alternativer Entwicklung noch keine tragfähigen Einkommensalternativen geschaffen haben, könnte die Anwendung der Zwangseradikation den Erfolg der Alternativen Entwicklung gefährden.“* In einem Konzeptpapier des Ministeriums für Wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) heißt es: „Rauschgiftbekämpfung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit soll in erster Linie der Bevölkerung zu alternativen Einkommensquellen verhelfen, damit sie nicht mehr auf den illegalen Anbau von Drogenpflanzen angewiesen ist...“.

Drogenkrieg: Ernüchternde Resultate

Die Ergebnisse von mehr als einem Jahrzehnt „Drogenkrieg“ sind trotz immer neuer Eradikationsrekorde, Beschlagnahmungsrekorde, Verhaftungsrekorde ernüchternd: Lieferte Lateinamerika in der Vergangenheit Kokain (Bolivien, Kolumbien, Peru) und Marihuana (Kolumbien, Mexiko) für die illegalen Märkte Nordamerikas, so gibt es heute kein Land mehr, das nicht in das Drogengeschäft verstrickt wäre: Ob als Zulieferer von Chemikalien, Rohstoffproduzent, Umschlagplatz oder bei der Geldwäsche – und beim Konsum. Kokainorganisationen aus Bolivien und Peru liefern in zunehmendem Maße nicht mehr Pasta Básica zur Weiterverarbeitung nach Kolumbien, sondern haben eigene Absatzkanäle - vor allem nach Europa – erschlossen. Während 90% der Welt-Heroinproduktion aus Afghanistan und Myanmar kommen, haben in den letzten Jahren Mexiko und Kolumbien an Bedeutung gewonnen: Mit 120-160 Tonnen Rohopium dürfte ihr Potential bei 12-16 Tonnen Heroin liegen, rund 3-4 % des weltweiten Angebots. Auch aus dem Norden Perus wird neuerdings über den Anbau von Schlafmohn berichtet. Erstmals hat Interpol nun auch Heroin aus Lateinamerika in Europa sichergestellt. Das Drogenproblem ist ein globales und verlangt nach globalen Lösungen. Die offene Frage ist: Welche?

Mit Clausewitz am Schwerpunkt angreifen

Von Robert Lessmann

Wenn man schon die aufgeregte Metapher vom Drogenkrieg bemühen will, dann sollte man mit dem Kriegstheoretiker Clausewitz („Vom Kriege“) den Gegner am Schwerpunkt angreifen, also dort, wo man auch etwas bewirken kann! Das Geschäft mit illegalen Drogen auf pflanzlicher Basis lässt sich als Sanduhr darstellen: zwei bauchig-voluminöse Enden, verbunden durch einen engen Flaschenhals. Am einen Ende produzieren relativ viele Menschen in relativ großen geographischen Räumen große Mengen an Pflanzenmaterial. Verschiedentlich extrahieren sie daraus bereits die begehrten Grundstoffe für die Weiterverarbeitung. Die große Mehrzahl dieser Bauern wird vom Wunsch angetrieben, für sich und ihre Familien ein Auskommen zu finden. Kriminelle Energie spielt auf dieser Ebene eine Nebenrolle. Durchschlagende Erfolge würden bei persistenter Nachfrage die Preise in die Höhe treiben und damit die Produktion neu stimulieren. Repressive Maßnahmen sind hier nicht zweckmäßig, sondern führen eher zu einer Ausbreitung der Probleme. Gefragt ist Schadensbegrenzung und Hilfe für die betroffenen Menschen und Regionen zur Lösung *derer* Probleme, wie zunehmender Eigenkonsum von Drogen, sozialer Zerfall, Entwaldung und Umweltvergiftung. Vor allem sind Projekte in Zusammenarbeit mit den Bauern zur Schaffung von Einkommensalternativen und Lebenssicherheit erforderlich.

Am anderen Ende der Sanduhr erzielt ein Heer von Straßendealern bei der Versorgung von Gelegenheitskonsumenten und Süchtigen den Löwenanteil der Gewinne, die relativ breit verteilt sind. Durch eine pauschale Kriminalisierung von Tätern und Opfern werden Gerichte und Haftanstalten überlastet, ohne dass man einer Lösung des Problems dadurch nähergekommen wäre. Eine große Zahl von (potentiellen und Gelegenheits-) Konsumenten kann man

mit intelligenten Programmen zur Aufklärung und Prävention erreichen. Eine wichtige Rolle scheinen hier intakte Familien und ein stabiles soziales Umfeld zu spielen. Einem harten Kern wirklich Süchtiger – und der Gesellschaft um sie herum – hilft man am effektivsten und kostengünstigsten mit Therapieangeboten und Programmen zur Schadensbegrenzung. Konsumenten sind Opfer, keine Täter. Gleichzeitig ist am Übergang vom Opfer- zum Täterbereich – auch zur Vermeidung drogenbezogener Eigentums- und Gewaltkriminalität – eine flexible und sensible, aber in jedem Falle massivere rechtsstaatliche Präsenz wünschenswert. Polizeiliche Maßnahmen zur Interdiktion – d.h. zum Abfangen von Drogen bei Transport und Handel – sollten in vernünftigem Rahmen beibehalten werden, wenngleich ihre Wirkung begrenzt ist.

Am Flaschenhals der Sanduhr organisieren relativ kleine, hermetisch abgeschottete kriminelle Organisationen Weiterverarbeitung, Transport und Großhandelsverkauf der Drogen. Hohes Risiko und hohe Gewinnspannen führen dazu, dass hier hohe Summen in wenigen Händen konzentriert werden, was ihnen beachtliches Machtpotential verleiht. Mit Korruption und Gewalt – bis hin zum Unterhalt eigener Gewaltapparate – verschaffen Drogenunternehmer ihren Interessen Geltung. Überschneidungen von illegalen und legalen Geschäften machen die Lage unübersichtlich und erschweren die Strafverfolgung. Hierin liegen Gefahren für Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – nicht nur in den sogenannten institutionell schwachen Staaten. Auf diese Ebene sollte sich der Gesetzesvollzug konzentrieren, vor allem auf die Zerschlagung krimineller Strukturen und die Beschlagnahmung von Werten (Stichwort: Geldwäsche).

Paradigmenwechsel vom kriminalpolitischen zum gesundheitspolitischen Primat

Es gibt indessen neuerdings Anzeichen für ein Umdenken im Sinne einer vorsichtigen Annäherung an eine rationalere Drogenpolitik, mit besseren Erfolgsaussichten. Die Rolle der USA wurde hier mehrfach kritisch angesprochen. Gerade dieser Tage drängen drogenpolitische Falken im Kongress wieder auf eine verstärkte Militarisierung des Kampfes gegen den Drogenhandel – besonders in Kolumbien. Kolumbien erhält mit ca. 300 Mio. \$ jährlich die drittgrößte US-Militärhilfe nach Israel und Ägypten. Im Januar 2000 brachte Präsident Clinton im Kongress ein zusätzliches, vor allem militärisch auf die Drogenbekämpfung gerichtetes US-Hilfspaket von 1,3 Mrd. \$ für zwei Jahre ein. Andererseits legte der oberste Drogenkoordinator im Weißen Haus, General Mc Caffrey, den Schwerpunkt seines 1998 vorgelegten Zehnjahresplanes auf Erziehung und Prävention (Alkohol und Tabak eingeschlossen), die Sicherheit der Bürger (*community-oriented policing*) sowie die Reduzierung der durch Drogenmissbrauch entstehenden Gesundheitskosten. Die Metapher vom Drogenkrieg sei irreführend, es handle sich vielmehr um eine Art Krebsgeschwür, bei dessen Bekämpfung es keinen Endsieg geben könne, dessen Kontrolle vielmehr permanente Maßnahmen verlange, primär Prävention und Behandlung.

Im Konsumbereich war die ab 1981 in Erscheinung getretene Immunschwäche AIDS der Auslöser für ein allmähliches Umdenken in der Drogenpolitik. Drogeninjektion mit infizierten Nadeln ist außerhalb der USA der häufigste Ansteckungsweg für AIDS; im heterosexuellen Bereich ist es der Verkehr mit Personen, die Drogen injizieren. „Prävention mit dem Ziel, Missbrauch und Abhängigkeit zu verhüten, soll Schwerpunkt einer neuen Drogen- und Suchtpolitik sein, die bisher die Repression überbetonte“, sagt Christa Nickels, Drogenbeauftragte der Bundesregierung. Die Drogenpolitik der Bundesrepublik beruhe auf vier Säulen, von denen Prävention, Aufklärung und Hilfe beim Gesundheitsministerium angesiedelt sind, während die Verfolgung des Drogenhandels als vierte Säule im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums liegt. Ingo Ilja Michels, Leiter der Geschäftsstelle der Drogenbeauftragten im Bundesministerium für Gesundheit, stellte auf der

Konferenz den drogenpolitischen Paradigmenwechsel der Bundesregierung vor.

Herrschte in der internationalen Drogenpolitik bislang weithin eher Konfusion darüber, was eigentlich das zu schützende Rechtsgut sei, so scheint sich jetzt herauszukristallisieren, dass es primär um Gesundheitspolitik gehen soll. Maximalziele und alte Polarisierungen zwischen Anhängern der Nulltoleranz und Befürwortern einer Legalisierung treten zugunsten von Debatten um pragmatische Lösungen zurück. Darüber hinaus ist ein langfristig wachsendes Gesundheitsbewusstsein und eine zunehmende Bereitschaft erkennbar, den Lebensstil danach auszurichten. Es gibt eine zunehmende Tendenz, auch über Alkohol und das Rauchen nachzudenken. Schließlich konsumieren 50% der Weltbevölkerung Alkohol und 20% rauchen Tabak. Pino Arlacchi, Chef des UNDCP, ist nicht grundsätzlich gegen Reformen. Angesichts sehr verschiedener und rasch wechselnder Trends und Konsummuster mahnt er aber zur Vorsicht. Der Handlungsrahmen der internationalen Drogenpolitik sei durch die UN-Konventionen vorgegeben, die nur im demokratischen Konsens der Mitgliedsstaaten modifiziert werden können. Allerdings gibt es unterhalb dessen durchaus nationalstaatliche Interpretations- und Handlungsspielräume.

Pragmatische, auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnittene Drogenpolitiken

So ist das deutsche Betäubungsmittelgesetz ein den internationalen Normen entsprechendes Bundesgesetz. Seine Auslegung ist jedoch Ländersache. Die konkrete Drogenpolitik einzelner Bundesländer unterscheidet sich mitunter ganz erheblich. Das liberale Modell des Frankfurter Runden Tisches setzt in Kooperation von Verwaltung, Polizei und Justiz auf überparteiliche Konsenslösungen. Abstinenz und die traditionelle Handlungskette „Entgiftung, Therapie, Nachsorge“ gelten nicht mehr als einzig möglicher Weg. Sogenannte niedrigschwellige Einrichtungen, wie Krisenzentren, Druckräume, Notschlafstellen und Methadonprogramme, sollen Überlebenshilfe leisten und zunächst einmal Schäden, die für den Einzelnen und die Gesellschaft aus dem Drogenkonsum entstehen können, gering halten. Das Zusam-

menspiel von niedrig- und höherschwelligen Angeboten ergibt ein stufenweises Rehabilitationsmodell.

Eine zunehmend größere Rolle spielen Kooperation und Vernetzung zwischen Städten und Institutionen auf europäischer Ebene – ein ausbaufähiger Ansatz. Das europäische Städtenetzwerk ECDP (European Cities on Drug Policy) hat sich zum Ziel gesetzt, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Behörden und Fachleuten zu fördern, um so eine pragmatische, auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnittene Drogenpolitik zu entwickeln. Grundlage dafür ist die 1990 von zahlreichen Städten verabschiedete Frankfurter Resolution. Die klassische Drogenpolitik, die auf Prävention, Hilfe und Repression basiert, wird dabei um das Konzept der *harm reduction* (Schadensreduzierung) ergänzt: Ziel ist es, den Schaden zu vermindern, den Drogenkonsumenten sich selbst und der Gesellschaft zufügen.

Demgegenüber wird in anderen Städten, wie z.B. Berlin, die Einrichtung von Konsumräumen kategorisch ausgeschlossen. Allerdings wird auch hier im Sinne der *harm reduction* Spritzentausch vorgenommen und medizinische Hilfe angeboten. Mit solchen niedrigschwelligen Angeboten versucht man auch in Berlin, den Abhängigen dort abzuholen, wo er ist. Deutlich stärker im Vordergrund steht hier allerdings das Ziel des Ausstiegs aus der Abhängigkeit. Berlin gehört mit seinem Ansatz ebenfalls einem europäischen Städtebündnis an, das insbesondere skandinavische Städte umfasst. Auf der Basis der Stockholmer Resolution setzt dieses Bündnis klar auf Verbotspolitik, während Frankfurt eine Politik der Liberalisierung und Teillegalisierung verfolgt. Repression wird dabei gemäß der Frankfurter Resolution des Städtenetzwerkes ECDP eher als Problem gesehen.

2. Illegale Drogen: Gesellschaftliche Bedrohung und politische Herausforderungen für Europa und Lateinamerika

Im Sinne einer Konkretisierung der Beschlüsse des Rio-Gipfels vom 28./29.6.1999 sollte die Berliner Konferenz dazu beitragen, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika zu diskutieren und den Dialog zwischen den Kontinenten zu vertiefen. Das Zusammentreffen von Politikern und Experten aus Konsumenten- und Produzentenländern sollte über eine Offenlegung der unterschiedlichen und der gleichgelagerten Betroffenheiten hinausgehen: Gemeinsam mit dem interessierten Publikum wollte man die richtigen Fragen an eine moderne Drogenpolitik stellen und dabei die Chancen einer verbesserten Nord-Süd-Zusammenarbeit präzisieren.

Ein hochgestecktes Ziel angesichts der enormen Komplexität des Gegenstands, der noch weit vielschichtiger ist, als es der einleitende Problemaufriss zu zeigen vermochte. Neben den dort genannten Grundtendenzen und -dynamiken gibt es allein für den Bereich Kokaanbau in den drei Ländern Bolivien, Kolumbien und Peru unterschiedliche sozio-ökonomische, geografische und kulturelle Voraussetzungen. Man denke nur an die Rolle traditio-

neller Verwendungsformen des Kokablattes, die in Bolivien und Peru groß, in Kolumbien im Vergleich dazu eher marginal ist. Doch nicht nur dies: Ähnliches gilt auch für Bolivien und Peru selbst, wenn es um den Unterschied zwischen Andenhochland und verschiedenen neueren Kolonisierungsgebieten in Amazonien geht, um die Bedeutung der Koka im Denken der Menschen, um deren Verwurzelung in der Region (alteingesessene Bevölkerung versus kürzliche Kolonisierung), um un-



Hugo Cabieses und Thomas Pietschmann (v.l.)

terschiedliche agroökologische Kontexte etc. All dies und mehr müssen nachhaltig erfolversprechende Politiken berücksichtigen. Unterschiede, die der peruanische Ökonom Hugo Cabieses in seinem Vortrag matrixhaft vorstellte³: Man hat es in den drei Ländern, manchmal aber auch in einzelnen Regionen mit sehr unterschiedlichen Rechtsinterpretationen und Rechtspraktiken hinsichtlich des Kokaanbaus zu tun. Die UN-Einheitskonvention von 1961 fordert – nach einer Übergangsfrist – dessen Verbot und Ausmerzung, während die Wiener Konvention von 1988 den traditionellen Anbau und dessen Verwendungsformen ausdrücklich schützt. So unterscheidet die Gesetzgebung in Bolivien drei Zonen, in denen der Kokaanbau legal und erlaubt bzw. generell verboten ist oder graduell beseitigt werden soll. Während Kokabauern in Peru als *interlocutores válidos*, als Verhandlungs- und Gesprächspartner bei der Lösung der Anbauproblematik gelten, sind sie nach kolumbianischem Recht schlicht Delinquenten; der Kokaanbau ist dort generell verboten. Dies hervorzuheben ist wichtig, weil der rechtliche Rahmen eine entscheidende Arbeitsbedingung für Lösungsansätze, wie etwa die Alternative Entwicklung, darstellt.

Zusammenarbeit im Konsens statt „kriegerischer Scheinlösungen“

Groß ist in Anbetracht der Komplexität des Themas das Informationsbedürfnis; noch größer der Raum für unterschiedliche Interpretationen dieser Informationen. Dabei sollten möglichst konkrete Handlungsziele für internationale und ressortübergreifende Kooperation aufgezeigt werden. Die Darstellung der Debatten und ihrer Ergebnisse folgt daher einer Gliederung in drei Blöcke, die als thematischer „roter Faden“ die Konferenz durchzogen und die von besonderer Wichtigkeit sind: Die Zurückweisung „kriegerischer Lösungsstrategien“, die De-

3 Sie wurden vom Projekt AIDIA (Proyecto Piloto de Asesoría e Investigación para el Desarrollo Integral Andino – Amazónico) herausgearbeitet, einem dreijährigen Forschungsvorhaben über die Möglichkeiten und Grenzen der Alternativen Entwicklung in den Andenländern, das im Rahmen des Aktionsprogramms Drogen und Entwicklung (ADE) von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit finanziert wurde und an dem Cabieses mitgearbeitet hat. Ziel von AIDIA war es, die Kenntnisse über Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung in Drogenanbaugebieten zu erweitern und ein Konzept zur Unterstützung von Vorhaben der Alternativen Entwicklung in sicherheitssensiblen Regionen zu erarbeiten. Dabei wurden, über die Aufarbeitung bisheriger Erfahrungen der Alternativen Entwicklung hinaus, die wichtigsten Hypothesen bereits in einer Serie von Mikroprojekten getestet und verifiziert.

batte um eine radikale Neuorientierung in der Drogenpolitik versus „reformerischer“ Paradigmenwechsel und schließlich die konkrete Entwicklungskooperation.

Es lag im Sinne der oben genannten Zielsetzung, wenn Cabieses mahnte, trotz aller Differenzen die Gemeinsamkeiten zu suchen. Wie Kai Ambos vom Max Planck Institut für internationales Strafrecht in einer Zwischenbilanz hervorhob, handelte es sich um einen sehr aufgeklärten Kreis von Teilnehmern. Dass Vertreter der „harten Linie“ fehlten, erwies sich zugleich als Vorteil und als Manko: Es ermöglichte ideologiefreie, ehrliche Diskussionen und konstruktive Ergebnisse; die Veranstaltung war im Hinblick auf realpolitische Kräfteverhältnisse in der internationalen Drogenpolitik allerdings nicht repräsentativ.

2.1. Alternativen zum „War on Drugs“. Eine Herausforderung für die Diplomatie?

Als persönliches Fazit seiner Erfahrungen aus dem AIDIA-Forschungsprojekt der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), so Cabieses, könne er sagen, dass für Erfolg oder Misserfolg der Alternativen Entwicklung vor allen ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen die Sicherheit entscheidend sei. In dieser Hinsicht hätten gewisse Methoden des Kampfes gegen den Drogenhandel mehr Schaden angerichtet als die Drogen selbst. Die drogenpolitische Sprecherin des bolivianischen Parlaments, Miriam Maesse, vormals leitendes Mitglied von dessen Menschenrechtsausschuss, wurde noch deutlicher: Europa solle eine stärkere Rolle als Partner in Lateinamerika spielen – „...um nicht zu sagen: Gegengewicht zu den USA und ihrer einseitigen Politik der Zertifizierung drogenpolitischen Wohlverhaltens.“ Deren, auf diesem Wege durchgesetzte Strategien hätten in der Vergangenheit wiederholt zu Menschenrechtsverletzungen geführt. Damit seien auch kurze Fristen für die Eradikation verbunden, mit denen die Alternative Entwicklung nicht Schritt halten könne.

Schaffung eines „rechtlichen Raums“ für die Alternative Entwicklung in Kolumbien

Als besonders dramatisch stellten die drei Teilnehmer aus Kolumbien die Situation in ihrem Land dar, wo die Perioden der größten Repression paradoxerweise auch die des stärksten Wachstums des Anbaus von Koka und Schlafmohn waren, wie Ricardo Vargas von der NRO Acción Andina hervorhob. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der „Drogenkrieg“ dort ansetze, wo er am wenigsten bewirken könne, bei den Bauern. Vargas verlangte eine Neuorientierung der Politik in fünf Punkten:

- Entkriminalisierung der Kleinproduzenten, um sie von Delinquenten und Betroffenen in den Rang aktiv Beteiligter zu heben (eine Forderung, die schon seit längerem auch von in Kolumbien tätigen internationalen Organisationen der Alternativen Entwicklung unter dem Stichwort der „Schaffung eines rechtlichen Raums für die Alternative Entwicklung“ diskutiert wird).
- Respektierung und Schutz der Menschenrechte (die Defensoría del Pueblo berichtete für das Jahr 1999 – bis zum 21.12. – von 402 Massakern in Kolumbien mit insgesamt 1.863 Opfern).
- Eine Politik unter dem Vorzeichen der nachhaltigen ökonomischen Entwicklung in den Anbaugebieten.
- Eine Raum-Neu-Ordnung unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten bei Partizipation der betroffenen Bevölkerung.
- Anerkennung der Tatsache, dass der angebotsorientierte Ansatz auf der Ebene der Produktion gescheitert ist und das Problem in der Nachfrage liege. Neben der Förderung von Prävention und Aufklärung sei zusätzlich auch bei der organisierten Kriminalität anzusetzen.

Aura-María Puyana, externe Beraterin der kolumbianischen Drogenbehörde (Dirección Nacional de Estupefacientes), forderte eine Lösung des Problems im Rahmen des Friedensprozesses der Regierung mit der Guerilla und wünschte sich von der internationalen Gemeinschaft eine Unterstützung dieses Prozesses. Kolumbien stünde diesbezüglich am Scheideweg: Entweder würden die Probleme mit Politiken der Befriedung und der sozialen Entwicklung gelöst oder es käme zu einer Zu-

spitzung des internen Krieges mit einer weiteren Schwächung der zerbrechlichen Institutionen – und damit implizit auch einer Erweiterung der Handlungsspielräume für den Drogenhandel. Die offene Frage lautet: Wäre die Guerilla überhaupt bereit und in der Lage, Anbau und Verarbeitung zurückzuschrauben? Die Regierung, so Puyana, erkenne durchaus den sozialen Charakter der Anbauproblematik in Kolumbien an. Ihre Praxis sei dennoch von Zwangseradikation durch Besprühung der Felder mit Pflanzengift gekennzeichnet. Demgegenüber müsse die Alternative Entwicklung in den Vordergrund rücken. Allerdings gab Vargas zu bedenken: „Unsere Länder verfügen nicht über die nötige Autonomie und Selbständigkeit, um größeren Handlungs- und Verhandlungsspielraum gegenüber den Bedingungen zu haben, die die Vereinigten Staaten uns aufdrängen.“

Die „Kollateralschäden“ dieser Politik der Besprühung vor Ort schilderte Alvaro Muñoz, Mitarbeiter in einem GTZ-Projekt der Alternativen Entwicklung in Kolumbien. Er ging auch auf technische Kriterien für die Alternative Entwicklung ein, stellte die Bodenkonzentration als eine der entscheidenden Ursachen für den bewaffneten Konflikt und den Anbau von Drogenpflanzen in Kolumbien dar und forderte eine Landreform sowie die Öffnung der internationalen Märkte für landwirtschaftliche Produkte aus den Anden. Beide Forderungen wurden kontrovers diskutiert: Vertreter aus Bolivien und Peru berichteten von gemischten bzw. begrenzten Erfolgen der Landreform(en) in ihren Ländern. Für Cabieses ist die Entwicklung der Märkte wichtiger. Übereinstimmung bestand darin, dass im Falle Kolumbiens eine Landreform (die den Namen auch verdient) eine unerlässliche, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche ländliche Entwicklung darstelle. Insbesondere von deutscher Seite wurde in Abrede gestellt, dass die Agrarsubventionen im Norden Schuld an der Krise der Landwirtschaft in den Anden trügen. Eine komplexe Problematik, die gezielte Forschung verdient, nicht zuletzt auch hinsichtlich der Auswirkungen des europäischen Präferenzsystems für Produkte aus den Andenländern. Hier gibt es Beispiele, etwa aus Bolivien, nach denen die geringe Produktion es nicht erlaubt, die eingeräumten Vorteile zu nutzen. „Sofern man nicht zu einer internationalen Kooperation ge-

langt, die objektiver ist und rationaler, humaner und mehr technisch als militärisch, zu aktivem Handeln, das konkurrenzfähige Produkte aus den vom unerlaubten Anbau betroffenen Gebieten auf die regionalen und internationalen Märkte bringt, ist es unmöglich, das Drogenproblem zu lösen“, glaubt Muñoz.

Die lateinamerikanischen Teilnehmer hatten im Vorfeld der Konferenz einen Katalog diesbezüglicher Wünsche an die europäische Politik formuliert, von denen einzelne in verschiedenen Referaten und Redebeiträgen immer wieder angeführt wurden. In einem Diskussionsbeitrag von Cabieses wurden sie ausführlich dargestellt:

- Zurückweisung der Politik der Militarisierung der Drogenkontrolle, von Zwangseradikation und Besprühung.
- Europa könnte ein wichtiges diplomatisches Gegengewicht darstellen.
- Überdenken der europäischen Subventionspolitik in der Landwirtschaft, die den Absatz legaler landwirtschaftlicher Produkte aus den Anbauzonen sogenannter Drogenpflanzen behindere.
- Priorität von Politiken der *harm reduction* in den Bereichen Konsum, Handel und Produktion.

In Erweiterung eines gegenwärtig im Rahmen der OAS als Gegengewicht zur unilateralen *certification* der USA entstehenden multilateralen drogenpolitischen Evaluierungsmechanismus, solle sowohl Europa als auch die betroffenen Organisationen der zivilen Gesellschaft (Bauernorganisationen, NROs, Verwaltungen betroffener Gemeinden, Bezirke etc.) in eine solche Evaluierung einbezogen werden. Generell gilt eine Stärkung lokaler Institutionen und eine aktivere Beteiligung der Zivilgesellschaft als unabdingbar für die Gestaltung einer effektiveren Drogenpolitik. Zu denken sei ferner an eine soziale Konditionierung von Schuldenerlassen gegen Alternative Entwicklung, ebenfalls unter Einschluss der zivilen Gesellschaft. Die europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit solle intensiviert werden, doch wurde bedauert, dass der im Sommer 1999 in Rio verabschiedete Aktionsplan EU-Lateinamerika nicht

über die New Yorker Deklaration der UN vom Sommer 1998 hinausgehe. Gefordert wird eine Evaluierung der Politik des UNDCP unter Einschluss der Zivilgesellschaft.

Intensivierung des drogenpolitischen Dialogs und sensible Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“

„Unsere Lateinamerikapolitik wird nicht von der Drogenpolitik bestimmt, aber jede Drogenpolitik muss auch ein Stück weit Lateinamerikapolitik sein“, führte Georg Boomgaarden aus, im Auswärtigen Amt zuständig für die Beziehungen zu Lateinamerika. Leitidee sei die Achtung von Souveränität und Menschenrechten: Ein Rückzug aus der Entwicklungspolitik und eine Verminderung der außenpolitischen Präsenz in Lateinamerika wäre, so Boomgaarden, immer auch eine Verminderung der Möglichkeiten zur Kooperation.

Die von den anwesenden Lateinamerikanern übereinstimmend geäußerte Erwartung an die Europäer, diese mögen sich im Sinne eines Gegengewichts zu den USA stärker engagieren, wurde von deutscher Seite gedämpft: Deutschland sei weder wirtschaftlich noch politisch in der Lage, eine Scharnierfunktion in den Beziehungen zwischen Lateinamerika und den Vereinigten Staaten zu spielen, sagte die Bundestagsabgeordnete Karin Kortmann. Sie wies in diesem Zusammenhang auch auf Unstetigkeiten in der Drogenpolitik lateinamerikanischer Länder hin, die eine Zusammenarbeit erschweren. Zwar hielt sie generell eine Ausdehnung des *harm reduction* – Gedankens auch auf den Bereich der Produktion für sinnvoll, doch die von ihr genannten Ansatzpunkte lagen eher im konventionellen Bereich: d.h. im konsequenteren Vollzug internationaler Verpflichtungen, namentlich im Bereich der Kontrolle der Transitwege für illegale Drogen und des Handels mit Vorläufer-Chemikalien (konkret: Überprüfung des deutschen Grundstoff-Überwachungsgesetzes).

Bisher habe man noch keinen Königsweg in der Drogenbekämpfung gefunden, unterstrich Boomgaarden. Er betonte die Notwendigkeit eines drogenpolitischen Dialogs mit den USA. Die angemessene Ebene



Kokabauer beim Trocknen der Ernte, Chapare / Bolivien

dafür sei die Europäische Union (EU). Mit den Lateinamerikanern sei eine sensible Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“ nötig. Der richtige Weg sei die in Rio beschlossene strategische Partnerschaft zwischen Europa und Lateinamerika, nicht der „War on Drugs“.

2.2. Legalisierung, Entkriminalisierung, Paradigmenwechsel: Von der konkreten Utopie zur konkreten Reform?

Die Resultate, die die internationale Drogenpolitik bisher erzielt hat, können nicht befriedigen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass es eine große Zahl von Stimmen gibt, die eine radikale Abkehr von der bisherigen Linie fordern: Deren Ausgangspunkte reichen von philosophischen Erwägungen („Recht auf Rausch“ – Thomas Szasz⁴) bis hin zu eher pragmatischen Ansätzen. So kritisiert Ethan Nadelmann⁵ den drogenpolitischen Status quo wegen seiner Ineffizienz und der hohen „Nebenkosten“ bzw. „Kollateralschäden“. Statt einer generellen Legalisierung fordert er eine Entkriminalisierung und kontrollierte Freigabe. Die Menschheit werde mit Drogen leben müssen, da auch die größte Machtentfaltung des Staates keine drogenfreie Gesellschaft schaffen kann. Statt Drogen erfolglos zu verbieten solle man lieber lernen, möglichst ohne Schaden mit ihnen zu leben.

Sachgerechte Aufklärung leisten, rationalen Umgang mit Drogen ermöglichen

Von philosophischen Erwägungen aus ging Pedro Lizarzaburu, bis vor kurzem Mitarbeiter der peruanischen Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), in seinem Beitrag die Problematik an: Ein rationaler Umgang mit Drogen müsse von der Tatsache ausgehen, dass sie je nach dem kulturellen Kontext unterschiedlich bewertet würden. Weil dies zu wenig berücksichtigt werde, komme es

4 Professor der Psychiatrie, SUNY Health Science Center, N.Y.: Grenzbereiche individueller Freiheiten.

5 Direktor Lindesmith Institute, N.Y. und Los Angeles: Entwicklung von alternativen Drogenpolitiken unter dem Vorzeichen der *harm reduction*.

häufig zu einem Widerspruch zwischen Recht und Realität. Mehr als in relativ willkürlichen Festlegungen des Gesetzgebers sieht Lizarzaburu die Lösung in effektiven sozialen Kontrollen durch Kleingruppen oder die Gesellschaft insgesamt. In der Tat besteht der wichtigste Präventionsfaktor in einer intakten Familie und einem stabilen sozialen Umfeld. Doch liegt nicht gerade im Verlust sozialer Kontrollen in zunehmend individualisierten und atomisierten Gesellschaften eine der Ursachen für die starke Zunahme von Drogenproblemen? Wie also kann unter den Voraussetzungen solcher Gesellschaften effektive soziale Kontrolle hergestellt werden?

Grundlegend ist eine sachgerechte Aufklärung und Information der gesellschaftlichen Gruppen, um einen rationalen Umgang mit Drogen zu fördern. So hat sich z.B. der unabhängige Verein Eve & Rave tabu-freie gesundheitliche Aufklärung über Drogen sowohl bei Konsumenten als auch bei Entscheidungsträgern zum Ziel gesetzt. Die Initiative aus der Technoszene ist ein Beispiel dafür, wie es eine NRO auch mit unkonventionellen Mitteln erreichen kann, Beachtung zu finden und die Arbeit staatlicher Stellen zu ergänzen.

Drogenkontrolle soll Menschenrechte und Bürgerrechte schützen statt sie zu verletzen

Joep Oomen, Sekretär des European NGO Councils on Drugs and Development (ENCOD), einer Plattform von 18 europäischen Nicht-regierungs-Organisationen, ging bei seinem „Vorschlag der zivilen Gesellschaft für eine gerechte und wirksame Drogenpolitik im 21. Jahrhundert“ von einer kritischen Abrechnung mit dem drogenpolitischen Status quo aus. Die vorherrschende Drogenpolitik sei nicht nur ignorant, ineffizient und unnützlich, sie sei darüber hinaus auch kontraproduktiv. Sie habe ernste Nebenwirkungen, wie Verletzungen der Menschenrechte, Zunahme der Korruption und Machtmissbrauch.

Im Sommer 1998 habe die Weltgemeinschaft auf der Sondergeneralversammlung der UN zum Thema illegale Drogen in New York erklärt, das Phänomen bis zum Jahr 2008 eliminieren oder deutlich vermindern zu wollen. Das bedeute nichts anderes als die Bekämpfung einer Industrie, die mit einem Jahresumsatz von 300-500 Mrd. \$

zusammen mit Erdöl und dem Waffenhandel zu den drei größten Sektoren der Weltwirtschaft zählt. Das illegale Drogengeschäft, so führte Oomen aus, befinde sich nicht nur in den Händen krimineller Organisationen. Es profitieren davon auch respektierte Bankiers und korrupte Behörden. Sie alle tun nichts anderes, als Kapital aus Bedingungen zu schlagen, die enorme Unterschiede zwischen sehr niedrigen Herstellungskosten und sehr hohen Endverkaufspreisen schaffen.

Schäden begrenzen, die Drogen für Gesundheit und Sicherheit darstellen können

Gemeinsamer Ausgangspunkt der NRO-Plattform ist die Annahme, dass es unmöglich ist, eine drogenfreie Gesellschaft zu schaffen. „Wir sind nicht gegen Kontrollmaßnahmen, aber diese sollen Menschenrechte und Bürgerrechte schützen, statt sie zu verletzen“, sagte Oomen. Die Drogenpolitik solle sich auf ihre ursprünglichen Ziele besinnen: Die Begrenzung von Schäden, die Drogen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit hervorrufen können. Produktion und Handel sollten legal sein, aber reglementiert. Die Produzentenpreise könnten steigen, die Konsumentenpreise sinken. Illegale Unternehmer würden so vom Markt gedrängt. Die Gewinne könnten in Bereiche wie Entwicklungsprojekte, Prävention und Therapie fließen. Eine wichtige Rolle komme dabei dem Staat zu, der zwischen Produzent und Konsument eine Beziehung herstellen muss, die von Respekt und Vertrauen gekennzeichnet ist.

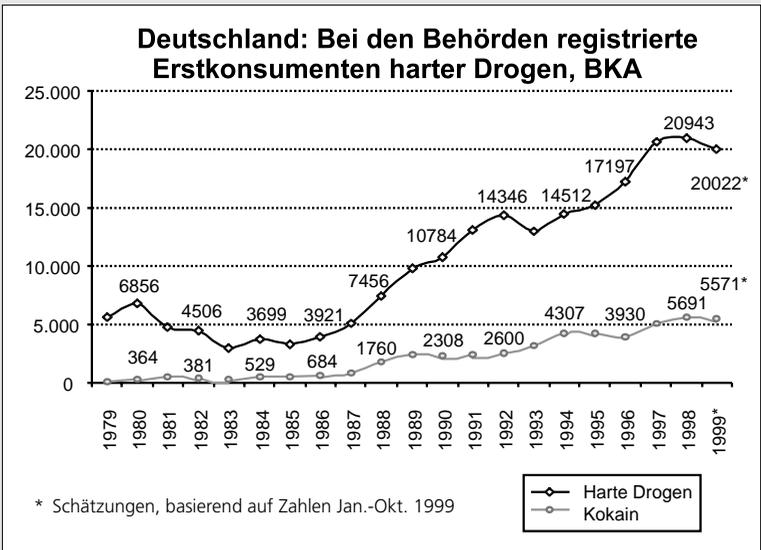
Oomen schlug einen zivilgesellschaftlichen Nord-Süd-Pakt vor, um gemeinsame Positionen und Strategien zu definieren. Erstes Ergebnis ist eine internationale NRO-Koalition für eine gerechte und effiziente Drogenpolitik mit 100 verschiedenen Organisationen aus 26 Ländern.

Drogenpolitischen Paradigmenwechsel Richtung Schadensreduzierung herbeiführen

Den Begriff der *harm reduction* haben nicht die NROs erfunden. Er steht vielmehr für einen Ansatz, den immer mehr Kommunen verfolgen, und der davon ausgeht, dass es unmoralisch und kontraproduktiv sei, Drogenkonsumenten als Kriminelle zu verfolgen. In diesem Zusam-

menhang ist auch eine Differenzierung zwischen verschiedenen Substanzen erforderlich: Ein großer Teil vor allem der Konsumenten synthetischer Drogen oder der weichen Droge Cannabis ist sozial integriert und verfügt beim Drogenkonsum über keinerlei Schuld- oder Unrechtsbewusstsein – nicht jeder Konsum ist Missbrauch, nicht jeder Konsument ist abhängig. Bei wirklich Abhängigen von harten Drogen sollte den Betroffenen dagegen durch entsprechende Angebote die Möglichkeit eröffnet werden, wieder am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Der erste Schritt in diese Richtung ist eine Erhöhung der Überlebenschancen durch niedrigschwellige Einrichtungen wie z.B. Krisenzentren und Druckräume.

Mit der Verlagerung der Zuständigkeit für das Thema Drogen vom Innen- zum Gesundheitsministerium durch die neue Bundesregierung sei der *harm reduction* – Gedanke von der lokalen auf der Bundesebene angekommen, stellte Michels fest. Er beschrieb den Paradigmenwechsel in der deutschen Drogenpolitik als Übergang von einem eher



Quelle: UNDCP

repressiven zu einem gesundheitspolitischen Primat. Es gehe um den „Umgang mit Menschen, die Drogen und Suchtmittel konsumieren und dabei unter Umständen erhebliche gesundheitliche, soziale und psychische Schädigungen erleiden...“. Der Schwerpunkt liege auf der Prävention, indem beispielsweise über Lehrer und Schulen eine Stärkung des Selbstbewusstseins der Jugendlichen zu erreichen versucht wird. Ziel sei es, Missbrauch und Abhängigkeit von vornherein zu verhüten, Alkohol und Nikotin eingeschlossen. „Von Suchtstoffen abhängig zu sein“, so Michels, sei eine „ernstzunehmende Erkrankung“. Das Gesundheitsministerium wolle daher in Zusammenarbeit mit den Bundesländern die schnelle Verfügbarkeit, Qualität und Vielfalt der Suchtbehandlung sicherstellen und gesundheitliche Schäden, die durch Drogeneinnahme entstehen können, verringern.

Innovative Konzepte trotz geltenden repressiven Rechts umsetzen

Damit scheint ein Stück der konkreten Utopie Oomens den Marsch durch die Realpolitik erfolgreich angetreten zu haben. In anderen Ländern der EU und auch in den Vereinigten Staaten gibt es auf der Konsumentenebene vergleichbare Ansätze. Eine Ausweitung der *harm reduction* auf den Bereich der Produktion sogenannter Drogenpflanzen scheint demgegenüber noch in weiter Ferne zu liegen. So ist etwa eine diplomatische Initiative Boliviens und Perus zu einer Neubewertung des Kokablatts als natürlichem Rohstoff Mitte der 90er Jahre zusammengebrochen. Ziel dieser sogenannten Kokadiplomatie war es, das Kokablatt von der Liste der kontrollierten Substanzen der Drogen-Einheitskonvention der UN von 1961 zu streichen. Damit wären die Kokabauern aus der Schusslinie der Repression und – insbesondere in Kolumbien – ein „rechtlicher Raum für die Alternative Entwicklung“ geschaffen. Desweiteren wäre es möglich geworden, Produkte auf Kokabasis, wie etwa den Kokatee, auf den Weltmärkten anzubieten. Gegner dieser Initiative sehen in einer solchen Maßnahme hingegen einen drogenpolitischen Dammbruch. Sie fand – von wenigen Ausnahmen wie Spanien und Frankreich abgesehen – keine Unterstützung durch die internationale Staatenwelt. Vereinzelt von den lateinamerikanischen Teilnehmern in die Diskussion eingebracht, wurde der For-



Durch die UN-Konventionen verboten: Export von Alternativprodukten auf Kokabasis: Hustensaft, Zahnpasta, Erfrischungsgetränk, Koka-Teebeutel, Verdauungssirup, Salben (v.r.) und (im Vordergrund) Kokablätter

derung nach einer *revaloración de la hoja de coca*, einer Neubewertung des Kokablatts, in Berlin nicht widersprochen.

Durch zunehmende Konsumprobleme in den sogenannten Produzentenländern nimmt die Notwendigkeit der Kooperation in den Bereichen Prävention und Therapie zu. Könnten solche Kooperationen nicht schließlich einen Paradigmenwechsel auch auf der Ebene der Produktion anstoßen und beflügeln? Bis die internationale Realpolitik in diesem Sinne fortgeschritten ist, wird es wohl darum gehen müssen – um es mit den Worten von Oberstaatsanwalt Hans Körner zu sagen: „...wie wir in dieser repressiven Welt auch auf europäischer Ebene Wege finden, wie wir innovative Konzepte trotz geltenden repressiven Rechts umsetzen können.“

2.3. Entwicklungskooperation: Ausdehnung des *harm reduction*-Ansatzes auf den Bereich der Produktion?

Eine Möglichkeit zur Umsetzung innovativer Konzepte besteht in konkreter Entwicklungskooperation. Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika bleibt die Alternative Entwicklung, unterstrich Hans-Joachim de Haas, der als Referatsleiter im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der ländlichen Entwicklung auch für den Bereich Drogenkontrolle zuständig ist. Dazu gehören Initiativen in den Bereichen Produktion, Infrastruktur und Vermarktung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein langfristig angelegter Zeitrahmen nötig ist, um eine freiwillige Aufgabe des illegalen Drogenanbaus zugunsten von alternativen Einkommensquellen herbeizuführen. Dabei ist ein partizipativer und integrierender Ansatz erforderlich. De Haas sprach sich ausdrücklich für das Prinzip der Freiwilligkeit und gegen Zwangsmaßnahmen aus. Repressive Maßnahmen führten auf dieser Ebene nicht zum Ziel. Gerade auch hier gehe es letztlich um Krisenprävention durch Entwicklungspolitik. Angesichts zunehmender Konsumprobleme gewinne auch in den Ländern des Südens mehr und mehr der Aspekt der Drogenprävention an Bedeutung. Christoph Berg, Leiter des Aktionsprogramms Drogen und Entwicklung (ADE) der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, betonte, angesichts der Dynamik der Drogenwirtschaft seien nicht nationale, sondern regionale, wenn nicht globale Ansätze nötig. Um sich diesen Herausforderungen zu stellen, so de Haas, seien mehr Mittel nötig, nicht nur im Drogenbereich, sondern in der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt.

Alternative Entwicklung als konkrete Krisenprävention

Die Drogenprobleme der Anbauländer, darüber herrschte Konsens, stellen sich primär als soziale und ökonomische Probleme dar, die soziale und ökonomische Lösungen erfordern. Zur Lösung der globalen Drogenproblematik könne Entwicklungskooperation letztlich aber nur einen kleinen Beitrag leisten, meinte Hans-Dietrich Pallmann, Geschäftsführer der GTZ, und forderte Mut zur Bescheidenheit. Ansatz-

punkt sei der Zusammenhang zwischen dem Anbau von Drogenpflanzen und allgemeinen Entwicklungsproblemen. Daher sei die nachhaltige menschliche Entwicklung übergeordnetes Ziel der Alternativen Entwicklung. Man setze mit den Maßnahmen primär bei Menschen an, die Drogenpflanzen nicht, nicht mehr oder noch nicht anbauen, um eine falsche Prämierung zu vermeiden. Zielgruppe sei letztlich die gesamte ländliche Bevölkerung. Pallmann stellte hierzu einen Kriterienkatalog vor, der bei den anschließenden Diskussionen auf große Zustimmung stieß.

Grundkriterien einer erfolgversprechenden Alternativen Entwicklung in Lateinamerika: Thesen von Hans-Dietrich Pallmann

- Die Bereitschaft des Staates zur integralen Entwicklung der Region unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung muss vorhanden sein,
- desgleichen die Bereitschaft der Bevölkerung zu Eigenverantwortung und Selbsthilfe,
- sowie ein Minimum an Entwicklungspotential in der Region.
- Polizeiliches Vorgehen und Alternative Entwicklung müssen auf der operativen Ebene klar getrennt sein.
- Ein Minimum an Zugang und Sicherheit muss bestehen
- und Drogenrelevanz muss gegeben sein.

Die Thesen stellen die Quintessenz eines dreijährigen Forschungsprojekts (AIDIA) des Aktionsprogramms Drogen und Entwicklung der GTZ in den Andenländern dar.

Vargas bezeichnete den Kriterienkatalog als „Aufbruch gegenüber dem traditionellen Ansatz“, der von einem Primat der Eradikation gekennzeichnet sei. Er lobte die, wie er sagte, entwicklungspolitische und – im Falle Kolumbiens – friedenspolitische Orientierung der deutschen Politik, die er als vorbildlich bezeichnete. Die Stärkung der lokalen Basisorganisationen, Institutionen und Gemeindestrukturen durch

die bereits laufenden Projekte technischer Zusammenarbeit werde in Zukunft Früchte tragen. Vargas wünschte sich eine erweiterte Kooperation in den Bereichen Prävention und Therapie sowie eine Ausdehnung des *harm reduction* – Gedankens auch auf die Aspekte Produktion und Handel. Das bedeutet, von den Problemen auszugehen, die die betroffenen Länder selbst mit dem Drogenhandel und dem Anbau sogenannter Drogenpflanzen haben. Insbesondere aber forderte er den „Abschied von kriegerischen Scheinlösungen“. Mit diesem Wunsch kontrastiere allerdings die aktuelle Politik der USA in seinem Land, die den „Drogenkrieg“ mit seinen militärischen Methoden als Voraussetzung für den Erfolg der Alternativen Entwicklung sehe – und politisch als Bedingung dafür diktiere.



Alternative Entwicklung im Chapare / Bolivien. Land- / Forstwirtschaftliches Mischsystem

Entwicklungszusammenarbeit zur Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen

In der Debatte ging es vorrangig um die Frage, wie denn für die Alternative Entwicklung günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden könnten, und um den Wunsch, Deutschland und Europa mögen die Rolle eines Gegengewichts zu den repressiven Positionen der USA einnehmen. In dieser Hinsicht wird man den von Boomgaarden angesprochenen drogenpolitischen Dialog mit den USA intensivieren müssen. Im Übrigen sind die bereits 1991 vom BMZ formulierten allgemeinen Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit auch im Bereich der Alternativen Entwicklung gültig:

- Beachtung der Menschenrechte
- Rechtsstaatlichkeit und Gewährung von Rechtssicherheit
- Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen
- Einführung einer sozialen Marktwirtschaft
- Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

In einem Redebeitrag wurde im Sinne der von Pallmann vorgetragenen Konzeption die Repression als wichtig für das Ziel der Drogenbekämpfung bezeichnet. Alternative Entwicklung mache nur komplementär zur Repression Sinn. Ihr Erfolg hänge davon ab, dass es Interdiktio, dass es Repression gibt. Diese müsse aber an der richtigen Stelle ansetzen. Sie dürfe sich nicht gegen Kleinbauern richten, sondern gegen den organisierten Drogenhandel.

An diesem Punkt der Debatte ist eine interessante, weiterführende Diskussion denkbar mit dem Ziel einer Klärung der Frage, inwieweit die geforderte operative Trennung zwischen polizeilich-militärischer Aktion und Alternativer Entwicklung bloß als räumlich-zeitliche Trennung gedacht ist (kein gemeinsames Auftreten) oder inwieweit sie soziologisch-kriminologisch zwischen den verschiedenen Ebenen der illegalen Verarbeitungs- und Vermarktungskette unterscheidet. Im letzteren Fall hätte sich die Interdiktio / Repression auf die Schaltzentralen des illegalen Drogenhandels zu konzentrieren. Die Kernfrage aber ist: Wo soll die Priorität und der Ansatzpunkt der Alternativen Entwicklung liegen? In der Reduzierung des Angebots von Drogen auf den illegalen Märkten? Oder in der Lösung der Probleme, die vor Ort mit der Bereit-

stellung dieses Angebots verbunden sind und in nachhaltiger Entwicklung?

Die betroffenen Kleinbauern empfinden ihr Dasein in der Grauzone zwischen Duldung und Illegalität, ihre Abhängigkeit von den Fährnissen und Gepflogenheiten des illegalen Marktes erfahrungsgemäß als negativ - insbesondere für die Sozialisation ihrer Kinder. Sowohl Maesse als auch Pallmann unterstrichen in dieser Hinsicht das größere Sicherheitsbedürfnis und die besondere Zuverlässigkeit von Frauen in Projekten der Entwicklungskooperation. Kokabauern sind häufig bereit, auch geringere Einkommen in Kauf zu nehmen, wenn sich dafür Lebensqualität und Lebenssicherheit erhöhen. Wenn der Staat sie nicht mehr primär als Widersacher, sondern als Partner behandelt und reale Alternativen anbietet, besteht bei den Kleinbauern auch der Wunsch nach Kooperation mit den Behörden in der Drogenkontrolle. In einem Redebeitrag wurde beispielsweise von sogenannten Sicherheitspartnerschaften zwischen progressiven Elementen der Polizei, der Zivilgesellschaft und Entwicklungsprojekten in hochkriminalisierten Regionen Brasiliens berichtet.

Institutionen stärken und mit den eingeführten Basisorganisationen vor Ort arbeiten

Muñoz wies an anderer Stelle auf besondere Qualitäten hin, die für die organisierte Bauernschaft in Kolonisierungsgebieten oft charakteristisch sind. In weitgehender Abwesenheit des Staates organisieren sie öffentliche Arbeiten – wie den Bau eines Zufahrtswegs, eines Brunnens, einer Brücke, einer Schule, die Bezahlung des Lehrers etc. – häufig selbst. Vielfach stellen solche Bauernorganisationen de facto lokale Regierungen dar: ideale Partner für Hilfe zur Selbsthilfe. Diese Erwägungen korrespondieren mit Erkenntnissen des AIDIA-Projekts, das einer Zusammenarbeit mit bereits bestehenden, etablierten Organisationen den Vorzug vor Neugründungen gibt.

Was den lateinamerikanischen Wunsch nach einer stärkeren Kooperation bei der Prävention betrifft, so hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diese Herausforderung schon sehr früh erkannt und angenommen. Sie unterhält diesbezüglich Projekte in Bolivien, Kolum-

bien, Peru, Brasilien und El Salvador. Dabei kommen innovative Konzepte zur Anwendung. Die Zusammenarbeit mit lokalen NROs spielt eine wichtige Rolle, zum Beispiel im Projekt Prävention und Stadtteilentwicklung in Manzanilla II/ Lima der GTZ in Kooperation mit dem Centre for Drug Research (CEDRO). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat dem Bereich der Prävention in den Partnerländern im Herbst 1999 einen höheren Stellenwert eingeräumt und entsprechende Ressourcen bereitgestellt.

NRO-Kooperation fördern und Netzwerke knüpfen

Im Zusammenhang damit stellte Horst Brömer, von der Drogenhilfe Tannenhof Berlin e.V., einen äußerst interessanten Ansatz von NRO-Kooperation vor: Die Zusammenarbeit sozialer Einrichtungen und internationaler Wohlfahrtsverbände mit staatlichen und privaten sowie gemeinnützigen Einrichtungen sei erforderlicher denn je. Soziale Netzwerke therapeutischer Gemeinschaften entsprechen nicht nur dem nahezu unisono geäußerten Wunsch nach stärkerem Protagonismus von NROs und Organisationen der Zivilgesellschaft, sie sind auch unter dem Gesichtspunkt der technischen Zusammenarbeit häufig effektiver, flexibler und problembewusster. Der von Brömer vorgestellten Föderation der Drogenhilfen in Europa (EuroTC) gehören Einrichtungen aus Italien, Portugal, Österreich, der Schweiz, Spanien und Deutschland an. Konkrete Maßnahmen der internationalen Kooperation von Suchtfachleuten in der Entwicklungszusammenarbeit wurden bereits in Argentinien, Peru, Chile, Brasilien, Kolumbien, Uruguay, Brasilien und anderen Ländern verwirklicht. Hiesige Konzepte können dabei nicht einfach übertragen, sondern müssen den lokalen Bedingungen angepasst werden, wie Brömer betonte. Sinnvoll sind konkrete Hilfsangebote wie z.B. Ausbildungsförderung und Familien- und Nachbarschaftshilfe im Sinne von *community development*. Auf der anderen Seite habe man in der Zusammenarbeit auch selbst eine Menge über die Therapie von Kokainabhängigen gelernt, wo die Südamerikaner oft über die größere Erfahrung verfügen. Es herrsche eine partizipatorische Grundhaltung. Als Zielsetzung stehe die Stärkung der Autonomie von Individuen, Gruppen, Regionen, ja letztlich Staaten im Mittelpunkt. Ob sich das hier

praktizierte Denken mit der Zeit auch auf andere Bereiche der Drogenkontrolle übertragen lässt?

Wie vor ihm Pallmann, so forderte auch der Abgeordnete Lothar Mark, Leiter des Gesprächskreises Lateinamerika, angesichts der Dimension und Komplexität der Problematik mehr „Mut zur Bescheidenheit“. Optimistisch interpretiert hieße das: Konzentration auf das Machbare. Insofern scheinen die besten Perspektiven in der konkreten Projektarbeit vor Ort zu liegen. Mark warnte: Aus diesem Thema parteipolitisches Kleingeld schlagen zu wollen, sei ebenso unpassend, wie Schuldzuweisungen zwischen Nord und Süd. Hier sind Konsensmodelle nach dem Vorbild des Frankfurter Runden Tisches zu empfehlen. Diese Konferenz, so Mark, habe wieder einmal deutlich gemacht, „dass wir verstärkt die sozialen Verhältnisse ins Visier nehmen müssen, weil wir sonst das Problem nicht lösen können.“

2.4. Ergebnisse

Die im Laufe der Konferenz an verschiedenen Stellen vorgetragenen Analysen, Forderungen und Handlungsansätze waren so vielfältig und komplex wie das Thema selbst. Jeder Versuch, die wichtigsten herauszudestillieren, wird immer subjektiv bleiben. Dennoch wurden gemeinsame Positionen deutlich, wie die Zurückweisung kriegerischer Lösungen und die Suche nach pragmatischen Konzepten in Zusammenarbeit mit den Betroffenen.

Alternativen zum „War on Drugs“ sind dringend notwendig. Sie wurden in einer Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Alternative Entwicklung, Prävention und Therapie gesehen und sollten im Sinne des *harm reduction* – Gedankens bei der Lösung der Probleme ansetzen, die vor Ort bestehen. Maßnahmen der Interdiktio und Repression sind auf dieser Ebene ein untaugliches, häufig auch kontraproduktives Mittel. Sie sollten sich vor allem auf den Kampf gegen die Schaltzentralen der illegalen Drogenökonomie richten, die kriminellen Organisationen, oft auch „Kartelle“ genannt. Auf der Konsumseite hat unter dem Stichwort der Schadensreduzierung in

verschiedenen Ländern bereits ein Paradigmenwechsel eingesetzt, von repressiven Maßnahmen hin zu gesundheitspolitischen Orientierungen.

Im Sinne einer verbesserten Koordination der internationalen Drogenpolitik sollte der Dialog sowohl mit den lateinamerikanischen Partnerländern als auch mit den USA intensiviert werden. Dabei sollte behutsam, partnerschaftlich und vertrauensbildend vorgegangen werden. Der Wunsch, Deutschland und Europa sollten ein diplomatisches Gegengewicht zu den USA bilden, wurde kritisch aufgenommen. Nötig erscheint eine Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches auf internationaler Ebene durch NRO-Konferenzen und Städtetzwerke.

Wachsende Probleme mit illegalen Drogen vor dem Hintergrund wenig erfolgreicher Politiken lassen radikale Kurswechsel plausibel erscheinen. Es handelt sich um strukturelle Probleme, die strukturelle Lösungen erfordern. Doch die Widerstände gegen solche Veränderungen sind groß. Das Drogenproblem ist komplex, Handel und Konsummuster sehr dynamisch. Man befürchtet drogenpolitische Dammsbrüche und möchte ungern zugunsten von möglicherweise irreversiblen „Experimenten“ auf Instrumente verzichten, die sich in der Vergangenheit zwar als wenig effektiv erwiesen haben, die aber zumindest erprobt sind. Eine Auflösung dieses Widerspruchs dürfte nur durch konkrete Reformschritte unter Einschluss lokaler Institutionen und der Zivilgesellschaft möglich sein.

Drogenpolitische Nullsummenspiele weichen zunehmend sachlichen Debatten um pragmatische Lösungen. Bis zu einer Internationalisierung von *harm reduction* – Ansätzen ist es indes noch ein langer Weg. Am ehesten ist ihre Übertragung auf die sogenannten Produzenteländer mit deren zunehmenden Konsumproblemen vermutlich in den Bereichen Prävention und Therapie zu erwarten. Im Bereich der Produktion geht es momentan noch um die Zurückweisung kriegerischer Scheinlösungen mit ihren Kollateralschäden – und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kleinbauern um die Schaffung konkreter Alternativen zur Drogenwirtschaft.

Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) / Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): *„Drogen und Entwicklung – Politik, Strategien und Erfahrungen der Drogenkontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit“*, Bonn/ Eschborn, 1998.
- Bundesministerium für Gesundheit: *„Drogen- und Suchtbericht 1999“*, Bonn, März 2000.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): *„Drogen und Entwicklung in Lateinamerika“*, Eschborn, 2000.
- Inter Nationes: *„Basis-Info 5 – 1996 Entwicklungspolitik: Rauschgiftbekämpfung – Ein Konzept der Entwicklungszusammenarbeit aus der Bundesrepublik Deutschland“*, Bonn, 1996.
- Lessmann, Robert: *„Drogenökonomie und internationale Politik“*, Frankfurt / M., 1996.
- ders.: *„Der Mythos vom Heiligen Blatt“*, in: GEO-Special: Anden und die Welt der Inka, 1997.
- ders.: *Auswärtige US-Drogenpolitik: Amerikanisierung und Militarisierung*, in: Rudolf/Wilzewski (Hg.): *„Weltmacht ohne Gegner“*, Baden-Baden, 2000.
- del Olmo, Rosa: *„?Prohibir o Domesticar? – Políticas de Drogas en América Latina“*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- dies.: *„Drogas – El Conflicto de Fin de Siglo“*, Cuadernos de Nueva Sociedad, Caracas, primer semestre de 1997.
- United Nations International Drug Control Program: *„World Drug Report“*, New York, 1997.
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention: *„Global Illicit Drug Trends“*, New York, 1999.

Links

<http://www.bmggesundheit.de> (Bundesministerium für Gesundheit, -> Drogen- und Suchtbericht 1999, deutsch und englisch)

<http://www.bmz.de> (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, deutsch und englisch)

<http://www.bka.de> (Bundeskriminalamt, -> Kriminalitätslageberichte)

<http://www.bzga.de> (Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung)

<http://www.druglibrary.org> (Online Library on Drug Policy, englisch)

<http://www.ecdp.net> (European Cities on Drug Policy, -> *Harm Reduction*, englisch)

<http://www.emcdda.org> (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lissabon, englisch)

<http://europa.eu.int> (Europäische Union)

<http://www.gtz.de/drogen> (GTZ, Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung, -> Alternative Entwicklung, deutsch, englisch, spanisch)

<http://www.incb.org> (International Narcotics Control Board, englisch, französisch, spanisch)

<http://www.tannenhof.de> (Drogenhilfe Tannenhof Berlin e.V.)

<http://www.tni.org> (Transnational Institute, Amsterdam)

<http://www.undcp.org> (United Nations Development Programme, -> World Drug Report, Legal Framework, International Drug Control, englisch)

<http://www.un.org/ga/20special> (United Nations, Sondergeneralversammlung über das Weltrogenproblem 1998, englisch)

Referentinnen und Referenten sowie teilnehmende Bundestagsabgeordnete

Dr. Kai Ambos, Max-Planck-Institut, Freiburg

MDg Georg Boomgaarden, Beauftragter für Lateinamerikapolitik, Auswärtiges Amt, Berlin

Horst Brömer, Geschäftsführer Drogenhilfe Tannenhof Berlin e.V.

Hans Büttner, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Dr. Hugo Cabieses, Ökonom und Berater, Peru

MinR Dr. Hans-Joachim de Haas, Referatsleiter Rauschgiftbekämpfung im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn

Anke Hartnagel, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Dr. Harald-Hans Körner, Oberstaatsanwalt am OLG Frankfurt/Main

Karin Kortmann, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Pedro Lizarzaburu, Soziologe und Berater, Peru

Götz-Peter Lohmann, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Miriam Maesse, Abgeordnete im bolivianischen Parlament, Leiterin der AG zur Drogenbekämpfung

Lothar Mark, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Leiter Gesprächskreis Lateinamerika, Berlin

Dr. Ingo Ilja Michels, Leiter der Geschäftsstelle der Bundesdrogenbeauftragten im Bundesministerium für Gesundheit, Berlin

Elmar Römpczyk, Referat Lateinamerika, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Alvaro Muñoz, GTZ-Projekt Bota Caucana, Kolumbien

Joep Oomen, Sekretär des Europäischen NGO Councils on Drugs and Development ENCOD, Antwerpen

Dr. Hans-Dietrich Pallmann, Geschäftsführer der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn

Dr. Thomas Pietschmann, Research Section des UNDCP, Wien

Aura-María Puyana, externe Beraterin der kolumbianischen Drogenbehörde (Consejo Nacional de Estupefacientes), Kolumbien

Ricardo Vargas, NRO Acción Andina, Kolumbien

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale
Entwicklungszusammenarbeit
Referat Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktion: Marei John
Koordination: Marei John
Text: Robert Lessmann
Titelfoto: Robert Lessmann
Fotos: Robert Lessmann; Foto S. 26 Marei John
Layout: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn
Lithografie: eps Schreck & Jasper, Bonn
Druck: Toennes Satz + Druck, Erkrath

Printed in Germany 2000

ISBN 3-86077-900-1