

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title text.

Neue Wege in der Drogenpolitik: Das Laboratorium Uruguay

SIMONE REPERGER
September 2014

- Uruguay zieht umfassende Konsequenzen aus dem gescheiterten »Krieg gegen die Drogen« und errichtet als erstes Land der Welt einen regulierten Markt für die gesamte Wertschöpfungskette von Marihuana.
- Die neue Politik verschiebt den Fokus im Umgang mit Drogen von Strafverfolgung und Repression auf Gesundheit, Bildung und Schadensminimierung. Die Chancen sind vielfältig: Schwächung des organisierten Verbrechens, Eindämmung der Beschaffungskriminalität und Begrenzung der Folgeschäden des Drogenkonsums.
- Das Experiment des kleinen lateinamerikanischen Landes befeuert eine längst überfällige internationale Debatte über neue Lösungswege für das globale Drogenproblem und liefert wichtige Ansätze für die künftige Ausgestaltung alternativer Drogenpolitik weltweit.



Wie in keiner anderen Weltregion gehört Drogengewalt zum traurigen Alltag des lateinamerikanischen Kontinents. In fast allen Ländern hat sich die Sicherheitslage in den letzten zehn Jahren verschlechtert. Verantwortlich dafür ist der gnadenlose Verteilungskampf um das lukrative Geschäft mit Marihuana, Kokain und anderen illegalen Rauschmitteln. Durch Korruption und Einschüchterung schwächen die Drogenhändlerlinge staatliche Institutionen, Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte. Um den Handel mit den verbotenen Suchstoffen rankt sich inzwischen ein riesiger illegaler Wirtschaftszweig – beherrscht von transnationalen Drogenkartellen. Die Größenordnung dieses Schwarzmarkts ist schwer abzuschätzen und wurde vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zuletzt 2003 mit weltweit 320 Milliarden US-Dollar bewertet – knapp ein Prozent des globalen BIP. Jüngere Zahlen beziffern allein den Wert des globalen Cannabismarkts auf rund 141 Milliarden US-Dollar (UNODC 2009).

Die bisherige »Politik der harten Hand« mit Repressionen ist gescheitert. Sie konnte weder das Ansteigen des weltweiten Drogenkonsums verhindern noch das Ausmaß an Gewalt und die riesigen Gewinnmargen des organisierten Verbrechens eindämmen.

Internationale Organisationen wie die OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) und die *Global Commission on Drugs and Democracy* fordern daher einen Paradigmenwechsel in der Drogenpolitik. Uruguay leistet hier nun Pionierarbeit und setzt zentrale Aspekte der theoretischen Debatte praktisch um. Mit der geplanten Legalisierung der gesamten Wertschöpfungskette von Marihuana (Anbau, Handel und Konsum) hat die Regierung Mujica weltweit für Schlagzeilen gesorgt und ein einzigartiges »Laboratorium« geschaffen.

Der illegale Drogenmarkt in Uruguay – Keimzelle für das organisierte Verbrechen

Im regionalen Vergleich stellt Uruguay einen Sonderfall dar. Im Unterschied zu Mexiko, Kolumbien und anderen lateinamerikanischen Staaten ist es weder Drogenanbaugesamt noch Heimat transnationaler Drogensyndikate. Der uruguayische Drogenmarkt ist lokal begrenzt und bedient hauptsächlich die Nachfrage der eigenen Bevölkerung. Mit 90 Prozent macht Marihuana den Löwenanteil am illegalen Drogenkonsum aus und ist

nach den legalen Rauschmitteln Alkohol und Tabak die meistgenutzte Droge. Nach Schätzungen der Nationalen Drogenbehörde (*Junta Nacional de Drogas, JND*) konsumieren etwa 8,3 Prozent der 15- bis 65-jährigen uruguayischen Bürger_innen Marihuana.

Doch ist der Schwarzmarkt für Drogen auch in Uruguay die Keimzelle für organisiertes Verbrechen. Der Drogenhandel wird von kleinen, gefährlichen Straßengangs beherrscht. Aufgrund des hohen Marktanteils von Cannabis finanzieren sie ihre kriminellen Aktivitäten größtenteils durch dieses Rauschgift. Im Konflikt um ihre Verkaufsreviere (*»bocas de venta«*) bekriegen sich die Drogengangs unerbittlich. Auch wenn das Land am Río de la Plata noch immer mit die besten Werte in Lateinamerika hinsichtlich öffentlicher Sicherheit erreicht, hat sich die Lage seit Anfang 2000 merklich verschlechtert. Die gemeldeten Raubüberfälle lagen 2012 doppelt so hoch wie im Jahr 2002, und die jährlichen Mordfälle stiegen zwischen 2000 und 2012 von 200 auf 265. Eine der Hauptursachen ist die drastisch gestiegene Beschaffungskriminalität; zudem nutzen kolumbianische und peruanische Drogenkartelle Uruguay seit einiger Zeit verstärkt als Transitland zum Drogenmarkt in Europa und als Zielland für Geldwäsche.

Diese Entwicklungen nähren unter den Uruguayer_innen ein »Klima der Angst«, zumal die zunehmenden Delikte in der subjektiven Wahrnehmung der Bürger_innen unverhältnismäßig stark zu Buche schlagen. Öffentliche Sicherheit wurde in Umfragen zum Thema Nummer eins und ist auf der politischen Agenda ganz nach oben gerückt.

Pionierarbeit: Das neue Marihuana-Gesetz als Antwort auf ein »Klima der Angst«

Als Antwort auf dieses gefühlte Klima der Angst schnürte die Regierung unter Präsident Mujica im Juni 2012 ein neues Sicherheitspaket, das eine radikale Kehrtwende in der Drogenpolitik vorsieht. Denn eine der 15 Maßnahmen ist die Legalisierung und staatliche Regulierung der gesamten Wertschöpfungskette von Marihuana. In weniger als zwei Jahren wurde das zugehörige Gesetz (Nr. 19.721) über die Kontrolle von Cannabis verabschiedet und trat im Mai 2014 in Kraft. Der Beginn des legalen Marihuanahandels wird zwischen Dezember 2014 und März 2015 erwartet. Mit dem Gesetz verbindet die Regierung drei große Ziele:



- Stärkung der öffentlichen Sicherheit und Schwächung der Drogenbanden
- Verbesserung der Lebensbedingungen und sozialen Inklusion von Drogenkonsument_innen und Bewohner_innen der Armenviertel
- Eindämmung der gesundheitsschädlichen Folgen des Drogenkonsums

Erfolgsmaßstab für die neue Drogenpolitik ist somit die Schadensminderung (*harm reduction*): Schäden für die Sicherheit und Gesundheit der Menschen gilt es zu reduzieren. Dies war durch die Illegalisierung von Marihuana bisher in keiner Weise gelungen.

Wie aber soll es konkret gelingen, einen verbotenen Wirtschaftszweig zu legalisieren? Das neue Gesetz sieht drei Optionen für den legalen Marihuanaanbau und -handel vor: den privaten Anbau, die Produktion und Ausgabe in Marihuanaclubs sowie den Verkauf in lizenzierten Apotheken (siehe Tabelle 1).

Die Einhaltung dieser Bestimmungen wird von dem neu gegründeten Institut für Regulation und Kontrolle von Cannabis (IRCCA) überwacht. Es legt zudem den Verkaufspreis für Marihuana im Apothekenhandel fest: Aktuell ist ein US-Dollar pro verkauftem Gramm Cannabis vorgesehen. Darüber hinaus soll das Institut Aufklärungsprogramme über die Risiken des Drogenkonsums fördern und diesen langfristig senken. Uruguay präsentiert damit eine umfassende alternative Politik, welche Drogenmündigkeit an die Stelle des unrealistischen Abstinenzdogmas setzt.

Hoffnungsträger Cannabis-Gesetz: Mehr Sicherheit, soziale Inklusion und Gesundheit?

Das neue Gesetz gilt derzeit als Hoffnungsträger. Denn es könnte eine radikale Trendwende hin zu einer Verbesserung der Sicherheitslage bringen. Die Regierung verspricht sich einen Rückgang der organisierten Kriminalität sowie Chancen für mehr soziale Kohäsion und ein verbessertes Gesundheitswesen. Dies kann durch fünf Faktoren gelingen:

Erstens hofft man, durch die neue Politik eine Haupteinnahmequelle der uruguayischen Drogenbanden auszutrocknen. Weitere finanzielle Einbußen sollen den Banden dadurch entstehen, dass auf den legalen Markt abgewanderte Marihuanakonsument_innen nicht mehr so leicht als Kund_innen für Kokain und dessen Abfallprodukt »Pasta Base« gewonnen werden könnten.

Zweitens unterbricht eine erfolgreiche Isolierung des Marihuanaamarkts vom sonstigen Drogenmarkt den Kontakt der mehrheitlich jungen Konsument_innen mit Gewalt und Kriminalität. Sie sind nicht mehr auf den Schwarzmarkt angewiesen, wo sie potenziell eingeschüchtert wurden und Gefahr liefen, in Bandenkriminalität abzurutschen. Zudem werden Konsument_innen kleiner Marihuana mengen nicht länger strafrechtlich verfolgt. Damit werden Gefängnisaufenthalte vermieden, die sich meist als Einstieg in das organisierte Verbrechen entpuppen. Durch die Entkriminalisierung des Marihuana konsums besteht die Aussicht auf eine veränderte gesellschaftliche Wahrnehmung von Drogenkonsument_innen. Ein Ende der Stigmatisierung als kriminell, arm und gesellschaftlich »nutzlos« wäre denkbar.

Tabelle 1: Optionen für die Legalisierung von Marihuana in Uruguay (seit Mai 2014)

	Max. Zahl an Cannabis-Pflanzen	Max. Produktion/ Ausgabemenge	Registrierung	Sonstige Bestimmungen	Verbote
Privater Anbau	6 pro Haushalt	480 g jährlich pro Haushalt	erforderlich (Mindestalter 18 Jahre, uruguayische Staatsbürgerschaft oder permanente Aufenthaltsgenehmigung)	Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen über die Aufbewahrung	Führen eines Fahrzeugs unter Einfluss von Cannabis Konsum von Cannabis während der Arbeit direkte/indirekte Werbung für Cannabis
Marihuana-club	99 pro Club	480 g jährlich pro Mitglied		- eingetragener Verein - 15–45 Mitglieder - Produktion für und Ausgabe lediglich an Mitglieder - Bildungsauftrag: Aufklärung über verantwortungsvollen Konsum - Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen über die Aufbewahrung	
Lizenzierte Apotheke	Anbau durch große, private Unternehmen	10 g wöchentlich pro Person		Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen über die Aufbewahrung	

Drittens hofft man, durch die nachhaltige Schwächung der lokalen Straßenbanden die Lebensqualität in den Armutsvierteln zu verbessern. Büßen die Drogengangs ihre ökonomische und soziale Machtstellung ein, sind verletzte Gruppen (Drogenabhängige sowie in prekären Umständen lebende Familien) nicht mehr so leicht als Zwischenhändler_innen auszunutzen. Durch eine erfolgreiche Gesetzesimplementierung könnte damit soziale Inklusion grundlegend gestärkt werden.

Viertens könnte ein Erfolg der Gesetzesreform darüber hinaus dem Bereich der öffentlichen Gesundheit in vielfältiger Weise nutzen, etwa durch den stärkeren Fokus auf Prävention. Profitieren würden vor allem Drogenabhängige durch Programme zur sozialen Rehabilitierung sowie Krebskranke und chronisch Kranke, da Cannabis künftig in der medizinischen Forschung erlaubt ist. Werden die bisher für die Repression aufgewendeten Gelder erfolgreich in die Gesundheitsfürsorge umverteilt, eröffnet sich ein Handlungsspielraum völlig neuer Größenordnung und Uruguay könnte in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernehmen.

Fünftens kann Cannabis im Drogenmarkt als Ausstiegsdroge fungieren. In Uruguay eröffnet dies insbesondere Wege des sanften Ausstiegs aus dem hochgradig süchtig machenden Kokainabfallprodukt *Pasta Base*. Das gezielte Angebot von Marihuanatherapien könnte Abhängige zu diesem Schritt anregen – was ein enormer Erfolg wäre und die Zahl der Drogentoten langfristig vermindern könnte.

Risiken der neuen Drogenpolitik Uruguays: Ein Spiel mit dem Feuer?

Im Laboratorium Uruguay könnte es allerdings auch zu unerwünschten Reaktionen kommen. Die Regierung ist sich der Risiken durchaus bewusst und versucht, möglichen negativen Auswirkungen von vornherein mit Gegenmaßnahmen zu begegnen.

Erstens ist die staatliche Regulierung der kompletten Marihuana-Wertschöpfungskette eine institutionelle Herausforderung für das kleine Land. Neue Institutionen wie das Kontrollinstitut IRCCA müssen sich in der Praxis erst bewähren; ob die Koordination zwischen der Vielzahl involvierter Ministerien (Gesundheit, Inneres und Landwirtschaft) gelingt, ist noch offen. Der träge

bürokratische Apparat Uruguays könnte sich ebenso als Hindernis für die Gesetzesimplementierung erweisen wie ein Boykott durch konservative Beamten_innen. Bisher gibt es jedoch kaum Anzeichen für eine Blockade. Der Regierung gelang es in weniger als einem Jahr, das Gesetz zu verabschieden und IRCCA aufzubauen. Parallel dazu richtete die staatliche Universität einen neuen Studiengang über alternative Drogenpolitik ein, so dass bereits ab 2015 Fachpersonal für drogenpolitische Fragen in Uruguay zur Verfügung steht und die administrative Implementierung der neuen Politik begleiten wird.

Zweitens könnten der Preis und die Registrierung zu einem Misserfolg der neuen Politik führen: Da der legale Marihuanapreis vermutlich etwas höher als der Schwarzmarktpreis sein wird, wenden sich junge, preissensible Konsument_innen möglicherweise vom legalen Markt ab. Daneben könnte die öffentliche Registrierung als Konsument_in ein Grund sein, dem Schwarzmarkt die Treue zu halten. Hier hofft die Regierung darauf, dass die Konsument_innen auf die Qualität der Ware achten und bereit sein werden, für kontrollierten Cannabis mehr Geld auszugeben und sich namentlich erfassen zu lassen.

Drittens sind im Bereich der öffentlichen Gesundheit entgegengesetzte Effekte nicht ganz auszuschließen. Die konservative Opposition wirft der Regierung vor, dass die neue Politik insbesondere an Jugendliche ein falsches »Signal der Unbedenklichkeit« sendet. Als Folge könnte die Hemmschwelle für den Einstieg in den Marihuanakonsum sinken. Die Regierung tritt diesem Risiko bereits jetzt entschieden entgegen: Das Gesetz verbietet jegliche Werbung für Cannabis und sieht große Aufklärungsprogramme über die Risiken des Drogenkonsums vor. Diese Sensibilisierung zielt darauf ab, die Zahl der Konsument_innen langfristig zu senken. Mögliche gesundheitliche Folgeschäden sollen zudem durch die strikte Qualitätskontrolle des Marihuanas minimiert werden. Aufgrund der begleitenden Programme scheint der Vorwurf der Opposition somit nicht gerechtfertigt.

Als weiteres Risiko wird häufig genannt, dass in einem totalen Negativszenario Uruguay infolge der neuen Politik zum »Drogenexporteur« avanciert. Als Konsequenz lascher Bestrafung von Verstößen gegen das Marihuana-Gesetz könnte ein Teil der legalen Cannabisproduktion auf den illegalen Markt vor Ort und über diesen auf die

Schwarzmärkte anderer Länder gelangen. Zudem könnte ein riesiger Wirtschaftszweig für »Drogentouristen« aufgebaut werden, wodurch die uruguayischen Drogenbanden ihre Machtstellung auf Basis dieses neuen »Wirtschaftsmodells« beibehalten.

Dieses Szenario hat die Regierung ebenfalls im Blick und versucht, ihm von Anfang an einen Riegel vorzuschieben: Zum einen wird der Drogentourismus unterbunden, da die Marihuanaausgabe nur für uruguayische Staatsbürger_innen erlaubt wird; zum anderen setzt das Ende der Kriminalisierung von Konsument_innen große Kapazitäten bei Justiz und Polizei frei. Derzeit konzentrieren sich 40 Prozent der Gerichtsfälle im Zusammenhang mit Drogen auf Festnahmen wegen des Besitzes von weniger als zehn Gramm Cannabis. Um die länderübergreifenden Kartelle effektiver bekämpfen zu können, regt die uruguayische Regierung darüber hinaus eine drogenpolitische Debatte mit seinen Nachbarländern auf Ebene des Mercosur an.

Trotz der Risiken setzt das uruguayische Experiment also auf eine Kehrtwende von Repression zu Regulierung und versucht durch eine bewusste und intelligente Politik mögliche negative Folgen einzudämmen. »Hundert Jahre Kampf gegen die Drogen haben das Problem nicht gelöst, also muss man pragmatischer sein und neue Rezepte ausprobieren«, betont Präsident Mujica.

Fazit: Uruguays Impulse für die Debatte über eine progressive, internationale Drogenpolitik

Mit seinem revolutionären Schritt hin zur Legalisierung der gesamten Wertschöpfungskette von Marihuana ist Uruguay heute von größter Bedeutung für die internationale Staatengemeinschaft und deren Suche nach neuen Wegen in der Drogenpolitik. Die Regierung begleitet ihre Reform mit einem umfassenden Evaluationsprogramm und internationalen Kooperationen (z.B. zwischen der Nationalen Drogenbehörde und dem Max-Planck-Institut für Internationales Kriminalrecht). Diese Bemühungen verdeutlichen den Willen Uruguays, die Erfahrungen aus seinem nationalen Laboratorium transparent zugänglich und global nutzbar zu machen. Gelingt es, mit einer regulierten Marihuanapolitik einige der Schäden, die durch das organisierte Verbrechen

sowie die repressive Politik für Drogenkonsument_innen und die Zivilbevölkerung entstanden sind, zu minimieren, wäre das bereits ein großer Erfolg.

Zudem wird in Expert_innenkreisen diskutiert, inwiefern das uruguayische Beispiel auch Impulse für die Legalisierung des lukrativen Kokainmarktes geben kann; dies wäre in der gleichen Weise wie die Neuregelung des Marihuanahandels denkbar. Damit liefert die Gesetzesreform einen Ansatz, um gleich zwei große Finanzquellen der transnationalen Kartelle auszutrocknen.

Erste internationale Wellen hat die Gesetzesreform bereits geschlagen. Im Juli 2013 richteten 65 mexikanische Abgeordnete einen Unterstützungsbrief an die uruguayische Regierungspartei *Frente Amplio*; Brasiliens Regierungspartei PT suchte den Austausch mit seinem kleinen Nachbarland; in Deutschland forderten Ende 2013 über 100 Jura-Professor_innen in einer Resolution an den Bundestag die Einrichtung einer Enquetekommission zur Entkriminalisierung von Drogendelikten. Die Chancen stehen gut, dass Uruguay mit seiner innovativen Gesetzgebung die internationale Diskussion über alternative Drogenpolitik belebt. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Debatte dadurch »mehr in Richtung öffentliche Gesundheit und Prävention, weg von Gefängnis und Bestrafung« verschieben wird, wie es OAS-Generalsekretär Insulza fordert.

Überfällig scheint nicht zuletzt eine Diskussion innerhalb der Vereinten Nationen (UN) über den Status von Cannabis in UN-Konventionen zur Kontrolle von Betäubungsmitteln. Zwischen diesen jahrzehntealten Normen und den politischen Realitäten klafft längst eine Lücke. Die Pionierarbeit Uruguays hat eine Diskussion über einen Richtungswechsel hin zu einer flexibleren Marihuanapolitik der Einzelstaaten und neuen Wegen zur Eindämmung der organisierten Kriminalität nun in Gang gebracht. Die UN hatten Uruguay wegen seines Experiments zunächst zwar scharf kritisiert, doch mittlerweile haben sie eingelenkt und zeigen sich offener, die Ergebnisse der neuen Politik abzuwarten. Auf der nächsten UN-Generalversammlung zum Drogenproblem im Jahr 2016 hat die internationale Staatengemeinschaft die Chance, die derzeitige fatale Beschränkung auf repressive Maßnahmen zu korrigieren und eine progressivere Drogenpolitik zuzulassen. Diese Chance sollte sie nutzen.



Über die Autorin

Simone Reperger ist Landesvertreterin der Friedrich Ebert Stiftung in Uruguay und Leiterin des Regionalen Gewerkschaftsprojektes für Lateinamerika und Karibik.

Der Text wurde mit Unterstützung von Madeleine Hankele, Studentin der Politikwissenschaften an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, erstellt.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke | Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-86498-961-2