



2016/16 Thema

<https://jungle.world/artikel/2016/16/europa-gab-es-nie-einen-echten-war-drugs>

Danilo Ballotta im Gespräch über die drogenpolitische Strategie der EU

»In Europa gab es nie einen echten War on Drugs«

Von **Jonathan Weckerle**

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) ist eine Agentur der Europäischen Union. Sie gibt einen jährlichen Bericht über den Stand der Drogenproblematik in Europa heraus. Mit dem Politologen und Koordinator des Projektes Danilo Ballotta sprach die »Jungle World« über Legalisierung, Entkriminalisierung und das Recht auf Konsum.

Sie haben kürzlich den EU-Drogenmarktbericht 2016 veröffentlicht. Was sind die wesentlichen Erkenntnisse und Entwicklungen?

Wir haben den illegalen Drogenmarkt analysiert, denn bislang kannten wir das Marktvolumen nicht, also von wieviel Geld wir überhaupt reden. Wir haben wissenschaftliche Schätzungen versucht, soweit das mit einem illegalen, verdeckten Phänomen möglich ist. Wir sind auf Gesamteinnahmen von 24 Milliarden Dollar pro Jahr gekommen, und das ist eine sehr niedrige Schätzung, es könnte sich auch um 30 oder mehr Milliarden in Europa handeln. Cannabis macht mit etwa 38 Prozent klar den größten Teil aus. Wir geben keine klaren Handlungsempfehlungen, aber mit einer solchen Zahl, 38 Prozent oder zehn Milliarden pro Jahr, geben wir Politikern etwas, über das sie nachdenken müssen.

Weshalb ist der illegale Drogenmarkt für die Staaten überhaupt von Interesse?

Das Geld fließt nicht nur wieder in eine korrupte und illegale Ökonomie, sondern wird auch für die Korrumpierung von Behörden und Regierungen verwendet. Ein wichtiger Punkt in unserem Report ist, dass er der Legende widerspricht, nach der Drogen in Europa ein gelöstes Problem sind, dass wir keine große Drogen- und Abhängigenszene wie in den siebziger Jahren mehr haben, daß wir die richtigen Maßnahmen getroffen und die Situation unter Kontrolle haben. So ist es nicht. Wir haben einen großen Markt, der die Sicherheit und Gesundheit der Bürger bedroht. Wir müssen das Thema Drogen wieder auf die Agenda setzen.

Drogen sind einer der profitabelsten Märkte für kriminelle Organisationen aller Art, ob Drogenhandel, Waffenschmuggel, Menschenhandel oder Terrorismus. Drogen sind der Goldesel, sind der Geldautomat krimineller Organisationen. Und das wird so weitergehen,

denn es ist leicht für kriminelle Organisationen, durch Drogen an Geld zu gelangen. Globalisierung und Technologie haben den Markt verändert. Vor 20 Jahren hatten wir etablierte Produktionsländer, Transferrouen und Konsumentenmärkte. Heute macht die Unterscheidung zwischen Produktions- und Konsumländern keinen Sinn mehr. Wir haben in Europa viele Produktionsorte für chemische Drogen und auch für Cannabis. Das Internet dient als Ort für den Austausch von Informationen über Drogenproduktion, und das normale Internet wie das deep web dienen als Marktplatz. Mit diesen Veränderungen haben sich auch die notwendigen Methoden für die Drogenbekämpfung geändert.

Was muss sich ändern?

Grenzkontrollen sind weiter wichtig, aber wir brauchen auch viel mehr Informationen über die Funktion der inländischen Märkte und die Methoden krimineller Organisationen.

Heute gibt es viele Drogenschwerpunkte, viele Transferrouen, wo es zuvor nur die Balkan-Route, die Seidenstraße und die karibische Route gab. Nun ist Afrika dazugekommen, das für Drogen aus Lateinamerika ein großes Sprungbrett nach Europa ist. Wir haben den Südkaukasus, es gibt eine rasche Erweiterung an möglichen Routen.

Heroin spielt Ihrem Report zufolge noch eine große Rolle, obwohl darüber im Gegensatz zu Crystal Meth wenig gesprochen wird.

Wir reden wenig über Heroin, weil wir Opfer unseres eigenen Erfolges sind. In den siebziger und achtziger Jahren war Heroin in Europa groß, es gab HIV und viele Drogentote. So kam Heroin auf die Agenda, Methoden zur Schadensminimierung und Behandlung wurden in der EU stark gefördert. Heute gibt es in einigen Ländern eine relativ komfortable Situation, in der Heroinnutzer Hilfe finden können. So entstand der falsche Eindruck, dass das Problem gelöst sei. Gleichzeitig ist die Heroinproduktion nie zurückgegangen. Zuletzt gab es in Afghanistan sogar jährlich Rekordwerte bei der Opiumproduktion. Heroin und synthetische Opiate, die die Opiumwirkung imitieren, verursachen in der EU noch immer viele Gesundheitsprobleme. Wir müssen ein Bewusstsein dafür schaffen, dass Heroin trotz einiger Erfolge nie verschwunden ist und gerade wieder zurückkommt.

Gibt es so etwas wie ein europäisches Drogenmodell?

Im Bereich Drogen haben die 28 Mitgliedsstaaten exklusive Gesetzeskompetenz, es gilt das Prinzip der Subsidiarität, die EU-Institutionen können nur handeln, wenn die Staaten anerkennen, dass es ein gemeinsames Interesse gibt. Dennoch gibt es seit 20 Jahren eine verstärkte Kooperation der EU-Mitgliedsstaaten, etwa bei der Forschung, wie auch meine Institution zeigt, und bei der politischen Praxis, also nicht der Gesetzgebung. Man hat sich also über eine gemeinsame Sichtweise und Prinzipien verständigt, nicht über eine gemeinsame Gesetzgebung. Diese Prinzipien wurden in Papieren festgehalten, die von den Regierungen unterstützt wurden. Diese haben keine Gesetzeskraft, aber sie geben eine politische Richtung vor. Die EU-Drogenstrategie für 2013 bis 2020 ist eines der fortschrittlichsten politischen Dokumente weltweit. Beispielsweise erwähnt die EU als einzige politische Gemeinschaft, dass Schadens- und Risikoreduzierung ein Ziel der Drogenpolitik sein soll. Ziel der EU ist es, Nachfrage, Angebot und Gesundheitsrisiken zu reduzieren. Niemand sonst macht das. Einzig die EU tritt für eine Abschaffung der Todesstrafe im Allgemeinen und insbesondere im Zusammenhang mit Drogen ein. In unserer Strategie geht es nicht nur darum, Ernten zu besprühen oder abzubrennen, so dass nichts mehr wächst, sondern wir fördern auch alternative Entwicklung, etwa in Lateinamerika.

Hat sich der Umgang mit Drogen in Europa schon immer von anderen Ländern unterschieden?

Es gab in Europa nie einen echten »War on Drugs«, und wir bestreiten dessen Wirksamkeit. Wir haben heute einen evidenzbasierten Ansatz, womit andere Staaten ein Problem haben. Auch die Forschungsergebnisse unseres Instituts haben den politischen Diskurs beeinflusst. Wenn beispielsweise Fixpunkte, also Orte für sichere Drogeninjektion, funktionieren, dann ist das ein starkes Argument gegen eine Ideologie, die besagt, dass Drogen abscheulich sind, und deshalb Orte ablehnt, an denen Menschen konsumieren können, obwohl es illegal ist. Jedes EU-Land kann machen, was es will, Portugal setzt auf Entkriminalisierung, in anderen Ländern werden Drogen kriminalisiert, aber besonders auf internationaler Ebene sprechen wir mit einer Stimme und haben ein klares Modell.

Aber Teil dieses EU-Modells ist es immer noch, Drogen illegal zu halten?

Alle Mitgliedsstaaten haben die internationale Drogenkonvention von 1961 unterzeichnet, in der es in Artikel 4 heißt, dass Drogen auf medizinische oder wissenschaftliche Anwendung beschränkt bleiben müssen. Jede andere Anwendung muss kontrolliert bleiben. Man kann Drogen nicht grundsätzlich legal verfügbar machen, ohne gegen dieses Prinzip zu verstoßen. Was die EU gemacht hat, ist, die Antworten auf Verstöße gegen das Drogenverbot zu ändern. Es gibt nun Alternativen zu Gefängnis und Zwangsmaßnahmen, es gibt Straflosigkeit für viele Drogenvergehen. Die Gesetze weichen in den meisten Ländern nicht dramatisch von denen der USA oder Asiens ab, aber die Reaktion auf Drogennutzer ist deutlich anders.

Behindert diese Illegalisierung nicht größere Reformen? Beim Lesen Ihres Drogenberichtes habe ich kaum ein Problem gefunden, das nicht durch Entkriminalisierung zumindest gemildert werden könnte.

Sie verwenden den Begriff Entkriminalisierung. Wahrscheinlich meinen Sie Legalisierung. In manchen Staaten der EU und der USA und in Uruguay ist Cannabis legalisiert, auf EU-Ebene gibt es keine ernsthaften Bestrebungen in diese Richtung, aber es wird viel darüber geredet. Legalisierung ist nach Hunderten Jahren ein großer Schritt für jedes Land, man widersetzt sich internationalen Konventionen, und man setzt sich dem Risiko aus, dass es schief geht.

So ein großer Schritt muss durch ein wirklich großes Problem motiviert werden. In den USA war die Zahl der inhaftierten Schwarzen wegen minimaler Mengen Cannabis riesig, und da dort Drogenvergehen ernsthaft verfolgt werden und man mit einer Vorstrafe keinen Job findet, zerstört ein kleines Vergehen das soziale Leben. Es gibt Mindesthaftstrafen von fünf Jahren, auch für minimalen Besitz jeglicher Drogen. So wuchs die gesellschaftliche Sorge, dass dieses Gesetz nicht gerecht war, und es wurde für Cannabis geändert. Hier gibt es solche Sorgen nicht, weil es solche Probleme nicht gibt. In der EU geht es eher um das Recht auf Konsum, darum, dass man sagt, man möchte konsumieren, es ist nicht gefährlich, und ein Verbot ist deshalb ungerecht. Es ist also eine Bürgerrechtsforderung. Aber weil wir in der EU andere Wege gefunden haben, um Gesundheits- oder Sicherheitsprobleme zu mildern, wäre eine Legalisierung aus dieser Perspektive nicht gerechtfertigt. Das Ganze ist natürlich eine politische Frage, eine Legalisierung hätte hohe politische Kosten und wird deshalb in der EU nicht vorangetrieben.

Wie bewerten Sie die Resolution der UN-Drogenkonferenz, die schon im Voraus weitgehend erarbeitet wurde?

Die Bewertung hängt davon ab, ob man das Glas lieber halb voll oder halb leer sehen will

und welche Erwartungen man überhaupt hat. Wenn man erwartet, dass die UNGASS das Prohibitionsregime beendet und ein komplett neues System ins Leben ruft, wird man enttäuscht sein. Wenn man die UNGASS nicht als End-, sondern als Übergangspunkt sieht, wird man besonders bei dieser UNGASS Entwicklungen sehen, die in den vergangenen 40 Jahren nicht möglich waren. Der Slogan der letzten UNGASS 1998 war »Eine drogenfreie Welt ist möglich«, und die ganze Rhetorik drehte sich um Prohibition und Drogenfreiheit, die Eliminierung des Drogenproblems. Heute sind neue Grundsätze hinzugekommen. Ein Punkt ist die Verteidigung der Menschenrechte in der Drogenpolitik, die allen Mitgliedstaaten erstmalig empfohlen wird. Ich kann mich noch an nicht allzu lang zurückliegende Treffen erinnern, bei denen Delegationen bei der Erwähnung von Menschenrechten sagten: »Tut mir leid, Menschenrechte sind ein Fall für Genf, wir sind hier Drogenexperten, wir müssen darüber nicht reden.«

Ebenfalls zum ersten Mal werden Risiko- und Schadensminimierungsmaßnahmen von allen Staaten anerkannt. Alle Mitgliedsstaaten akzeptieren, daß medizinische Unterstützung oder sauberes Fixbesteck gute Maßnahmen zur HIV-Prävention sind, auch wenn es nicht gelungen ist, den Begriff harm reduction in die Resolution zu schreiben.

Was bedeuten die UN-Konferenz und deren Ergebnisse für Europa?

Aus europäischer Sicht bedeutet dieses Dokument nicht viel, aber wir müssen es aus der Sicht von Ländern sehen, in denen die Armee für die Drogenpolitik zuständig ist und in Dörfer geht, um ganze Ernten niederzubrennen, oder in denen es unproportionale Strafen für Drogenvergehen gibt. So gesehen ist das Dokument ein großer Fortschritt und ein Wendepunkt. Wichtig ist zudem, was die einzelnen Länder sagen, denn das Dokument ist ein Konsensbeschluss von 148 Staaten. Einzelne Staaten äußern sich viel direkter und sprechen offen von einem Scheitern des Drogenkriegs. Diejenigen, die noch immer nur sagen, dass Drogen böse sind und vernichtet werden müssen, sind nicht mehr dominant und werden von der großen Mehrheit der Staaten zurückgelassen. Dennoch benötigt es Zeit, eine neue Kultur zu etablieren, nach einer 100jährigen Gehirnwäsche und der Annahme, dass alle Drogen böse sind und man stirbt, wenn man sie nimmt.

Gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Drogenmarkt und den großen derzeitigen Flüchtlingsbewegungen?

Wir wissen, dass verwundbare Menschen, besonders Migranten, zu Drogenarbeit gezwungen werden können, etwa zur Drogenproduktion oder als Drogenboten. Wir sehen jedoch keinen systematischen Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass Drogenmärkte und Flüchtlingsströme sich bedingen, auch wenn es Berührungspunkte gibt, genau wie zwischen Drogen und sexueller Ausbeutung oder Terrorismus.