



WELTKOMMISSION
FÜR DROGENPOLITIK

SCHLUSS MIT DER PROHIBITION





WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK



RICHARD BRANSON

Unternehmer, Gründer der Virgin Group,
Vereinigtes Königreich



**FERNANDO HENRIQUE
CARDOSO**

Ehemaliger Präsident von Brasilien
(Ehrenvorsitz)



LOUISE ARBOUR

Ehemalige UN-Hochkommissarin
für Menschenrechte, Kanada



PAVEL BÉM

Ehemaliger Oberbürgermeister
von Prag, Tschechische Republik



MARIA CATAUI

Ehemalige Generalsekretärin der
Internationalen Handelskammer,
Schweiz



HELEN CLARK

Ehemalige Premierministerin
von Neuseeland
(Vorsitz)



NICK CLEGG

Ehemaliger stellvertretender
Premierminister, Vereinigtes
Königreich



RUTH DREIFUSS

Ehemalige Bundesrätin und
Präsidentin der Schweizerischen
Eidgenossenschaft



MOHAMED ELBARADEI

Ehemaliger Generaldirektor der
Internationalen Atomenergie-Organisation,
Ägypten



GEOFF GALLOP

Ehemaliger Premierminister des
Bundesstaats West Australia



CÉSAR GAVIRIA

Ehemaliger Präsident
von Kolumbien



ANAND GROVER

Ehemaliger UN-Sonderberichterstatter
für das Recht auf Gesundheit,
Indien



MICHEL KAZATCHKINE

Ehemaliger geschäftsführender Direktor des
Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids,
Tuberkulose und Malaria, Frankreich



ALEKSANDER KWASNIEWSKI

Ehemaliger Präsident
von Polen



RICARDO LAGOS

Ehemaliger Präsident
von Chile



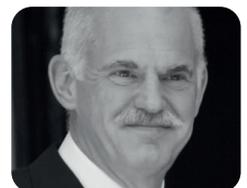
KGALEMA MOTLANTHE

Ehemaliger Präsident
von Südafrika



OLUSEGUN OBASANJO

Ehemaliger Präsident
von Nigeria



GEORGE PAPANDEROU

Ehemaliger Ministerpräsident
von Griechenland



MICHÈLE PIERRE-LOUIS

Ehemalige Premierministerin
von Haiti



JOSÉ RAMOS-HORTA

Ehemaliger Präsident
von Osttimor



JUAN MANUEL SANTOS

Ehemaliger Präsident
von Portugal



MICHEL SIDIBÉ

Ehemaliger UNAIDS-Exekutivdirektor
und UN-Untergeneralsekretär,
Mali



JAVIER SOLANA

Ehemaliger Hoher Vertreter für die
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
(GASP) der Europäischen Union, Spanien



CASSAM UTEEM

Ehemaliger Präsident
von Mauritius



MARIO VARGAS LLOSA

Schriftsteller und Intellektueller,
Peru



ERNESTO ZEDILLO

Ehemaliger Präsident
von Mexiko

SCHLUSS MIT DER PROHIBITION

INHALT

VORWORT	4
ENTTABUISIERUNG: EIN JAHRZEHNT DES FORTSCHRITTS	7
EIN REZEPT FÜR MISSERFOLG: DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR DIE DROGENKONTROLLE	13
EIN REZEPT FÜR ERFOLG: EIN NEUES JAHRZEHNT FÜR DIE ABSCHAFFUNG DER PROHIBITION	19
EMPFEHLUNGEN	22

VORWORT

Vor einem Jahrzehnt traf eine Gruppe ehemaliger Präsidenten lateinamerikanischer Länder unter der Leitung von Fernando Henrique Cardoso (Brasilien), César Gaviria (Kolumbien) und Ernesto Zedillo (Mexiko) mit führenden Politikern Europas und der Vereinten Nationen zusammen, um die Weltkommission für Drogenpolitik zu gründen. Bis dahin hatten Staats- und Regierungschefs der Drogenpolitik nur selten oberste Priorität beigemessen. Selbst in Anbetracht widersprüchlicher Erkenntnisse stimmten die meisten mit der vereinfachenden Auffassung überein, dass Drogen eine Geißel seien, die durch aggressive Strafverfolgung unter den Teppich gekehrt werden müsse.

Bis 2011, fünf Jahre nach Beginn des militarisierten Kriegs gegen die Drogen in Mexiko, waren erschreckend viele Menschen getötet oder aus ihren Häusern vertrieben worden oder verschwunden. Diese unbestreitbaren Tatsachen lösten ein Umdenken aus. Offenkundig waren es die Staaten, die gewählten Regierungen, die mit ihrer Politik unter dem Deckmantel des Gesundheitsschutzes Schaden anrichteten.

Neben den ehemaligen Präsidenten Brasiliens, Mexikos und Kolumbiens sprachen sich weitere namhafte Persönlichkeiten – aus Ghana, Norwegen, Pakistan, der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten – gegen die festgefahrene globale Drogenpolitik aus.

Zehn Jahre später ist das Tabu eines offenen Widerstands gegen dieses globale Regime endgültig gebrochen. Auf nationaler und subnationaler Ebene wurden verschiedene Reformen eingeleitet. Immer mehr Länder entkriminalisieren den Konsum für den persönlichen Gebrauch, verfolgen innovative, an der öffentlichen Gesundheit orientierte Ansätze und legalisieren ehemals verbotene Substanzen. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine weltweit sanktionierte repressive Politik schädlicher ist als ein gelegentlicher Drogenkonsum. Diese Reformen sind wie leuchtende Inseln in einem dunklen Meer der Repression.

Zugleich aber bleibt die Prohibitionspolitik des internationalen Drogenregimes bestehen. In praktisch keinem Rechtsgebiet wurde die Todesstrafe für Drogenkriminalität aufgehoben. Außergerichtliche Tötungen wegen drogenbezogener Aktivitäten werden offen gefördert. In überfüllten Gefängnissen verbüßen viele Menschen eine Haftstrafe aufgrund von Drogendelikten, die niemandem Schaden zugefügt haben. Noch immer müssen Drogenabhängige sich einer verpflichtenden Abstinenzbehandlung unterziehen. Und die organisierte Kriminalität hat ihre Kontrolle über den Markt und die dort tätigen kleinen Akteure ausgebaut.

Somit waren die Reformen des vergangenen Jahrzehnts zwar beeindruckend, reichen jedoch nicht aus, um das allgemeine Paradigma der Strafandrohung zu überwinden. Jahrzehntelange Stigmatisierung, Pseudowissenschaft und Rassismus lassen sich nicht von heute auf morgen beseitigen. Dennoch zeigen sich Risse in den alten Strukturen.

In den letzten zehn Jahren hat die Weltkommission sich erneuert, globale Debatten geleitet und Mitglieder aus aller Welt aufgenommen. Mit derselben Entschlossenheit führt sie die Überzeugungsarbeit und das Vermächtnis der Gründungsmitglieder von 2011 fort und ehrt das Andenken derer, die verstorben sind.

2011 begann die Kommission damit, die schädlichen Auswirkungen der Drogenprohibitionspolitik und die unverhältnismäßigen Kosten der Strafverfolgung und repressiven Strafjustiz für marginalisierte, stigmatisierte und unnötig bestrafte Menschen offenzulegen. 2014 stellte die Kommission fünf Wege zu einer funktionierenden Drogenpolitik vor, die den Regierungen einen pragmatischen Plan zur Reform ihrer Politik und zum Schutz des Wohlergehens und der Würde der Menschen an die Hand geben. Zudem hat die Kommission einen umfangreichen Bestand an Literatur über die Wahrnehmung von Drogen, die Mängel der Klassifizierungssysteme, die Auswirkungen des Freiheitsentzugs und die dringend erforderliche Kontrolle der illegalen Märkte durch gesetzliche Regulierung veröffentlicht.

Mit diesem Bericht werden die Arbeit, Analysen und Empfehlungen der Kommission während der ersten zehn Jahre ihres Bestehens gewürdigt. Die Kommissionsmitglieder stellen unmissverständlich fest, dass der internationale Rahmen, der auf den Drogenübereinkommen von 1961, 1971 und 1988 beruht, das eigentliche Problem darstellt. Allgemein orientiert sich die Welt am Völkerrecht, um die Verwirklichung der grundlegenden Bestrebungen der Menschheit, darunter Menschenrechte für alle, zu unterstützen. Doch in der Drogenpolitik trägt das Völkerrecht selbst einen Großteil der Verantwortung dafür, dass es der Welt nicht gelingt, sich auf rationale und humane Weise mit dem Drogenkonsum zu befassen. Indem das internationale Drogenrecht unfair und ohne fundierte wissenschaftliche Bewertung darüber entscheidet, was legal ist und was nicht, und indem es ein universelles repressives Modell oktroyiert, steht es einer dringend benötigten Reform im Wege. Es ist an der Zeit, die drei internationalen Drogenkontrollübereinkommen zu überprüfen, um einen seriösen, modernen und verantwortungsvollen Rahmen für die Drogenkontrolle zu schaffen, der sich an den Menschenrechten orientiert und auf Ergebnissen beruht.

Dieser Bericht liefert das Konzept für Überzeugungsarbeit zugunsten von Reformen. Er gibt Auskunft über die Veränderungen, die sich im vergangenen Jahrzehnt vollzogen haben, und enthält Vorschläge zu den Veränderungen, die im kommenden Jahrzehnt notwendig sind. Trotz des derzeitigen Wandels liegen noch enorme Hürden vor uns. Solange Prohibition das vorherrschende globale Paradigma der Drogenkontrolle bildet, sind Reformen schwierig. Im Verbund mit Gesundheitsfachkräften und Sozialarbeitern, Strafverfolgungsbeamten und politischen Entscheidungsträgern, Millionen von Menschen, die Drogen konsumieren, und anderen direkt und indirekt betroffenen Gemeinschaften und Menschen setzt sich die Kommission weiterhin dafür ein, die Prohibition zu beenden sowie Drogengesetze und eine Drogenpolitik zu fördern, die auf Vernunft, Fakten und Menschenrechten beruhen.



Helen Clark

Vorsitzende der Weltkommission für Drogenpolitik



Fernando Henrique Cardoso
Ehemaliger Präsident
von Brasilien

Ruth Dreifuss
Ehemalige Bundespräsidentin
der Schweiz

Helen Clark
Ehemalige Premierministerin
von Neuseeland

Gründer und Vorsitzender der Weltkommission
für Drogenpolitik zwischen 2011 und 2016

Vorsitzende der Weltkommission für
Drogenpolitik zwischen 2016 und 2020

Vorsitzende der Weltkommission für
Drogenpolitik seit 2020

ENTTABUISIERUNG: EIN JAHRZEHT DES FORTSCHRITTS

Die Auseinandersetzung mit dem kostspieligen und ineffektiven Ansatz der Strafandrohung in der Drogenpolitik war der erste Schritt zur Enttabuisierung und ist für die Zukunft der globalen Reform der Drogenpolitik unerlässlich.

Dass die Menschenrechte in den Mittelpunkt der drogenpolitischen Debatten gestellt wurden, war eine wichtige Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts. In aller Welt hat die Durchsetzung repressiver Drogengesetze zu wiederholten Verletzungen von Umweltnormen und Menschenrechten geführt. Eine wahrlich menschenrechtsorientierte Drogenpolitik sollte die Autonomie des Menschen schützen, den durch Drogenkonsum bedingten Schaden mindern und die mit dem illegalen Handel verbundene Gewalt und Ausbeutung eindämmen. Das Völkerrecht von heute ist allerdings hervorragend dafür geeignet, diese Autonomie zu untergraben und den durch Drogenkonsum bedingten Schaden zu vergrößern, während transnationale kriminelle Netzwerke ihre Gewinne einstreichen. 2008 beschrieb der UN-Sonderberichterstatler über das Recht auf Gesundheit (und derzeitiges Mitglied der Weltkommission), Anand Grover, das internationale System der Drogenkontrolle und der Menschenrechte als zwei Gebilde, die sich so verhielten, als existierten sie in zwei Parallelwelten. Auch wenn endlich Schnittpunkte zwischen diesen beiden Welten zu erkennen sind, stellt das internationale Drogenrecht nach wie vor ein zentrales Hindernis für globale Reformen dar.

Die UN-Drogenübereinkommen enthalten zwar globale Mindestanforderungen für die Durchsetzung von Drogengesetzen, setzen den Staaten jedoch keine Grenzen dafür, wie repressiv sie vorgehen dürfen. Die drei UN-Übereinkommen, die von nahezu allen UN-Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, enthalten besondere Artikel zur „Anwendung strengerer staatlicher Kontrollmaßnahmen“, die es den Ländern ermöglichen, strengere Strafen zu treffen, soweit dies „nach ihrer Ansicht zum Schutz der Volksgesundheit oder des öffentlichen Wohls notwendig“ ist. Zugleich bieten die Übereinkommen insofern Flexibilität hinsichtlich der Umsetzung der die Kriminalisierung des Konsums und Besitzes von Drogen betreffenden Politik, als „Verstöße“ der „Verfassungsordnung“ des jeweiligen Landes unterliegen. Somit ist es innerhalb des aktuellen globalen Rahmens möglich, den Konsum und Besitz von Drogen zu entkriminalisieren. Die Modalitäten der derzeitigen Umsetzung der Übereinkommen auf nationaler Ebene sind Ausdruck der innerstaatlichen politischen Prioritäten und institutionellen Kapazitäten.

In einigen Ländern wurde die jahrzehntelange Stigmatisierung und Dehumanisierung derjenigen, die Drogen konsumieren, durch unverhältnismäßig drastische strafrechtliche Sanktionen, gerichtlich angeordnete körperliche Züchtigung und sogar die Todesstrafe unterstützt. In den letzten zehn Jahren sind autoritäre Führer dadurch an die Macht gelangt, dass sie eine stark vereinfachende Agenda eines „harten Durchgreifens gegen Kriminalität“ propagieren und Menschen, die Drogen konsumieren, verteufeln sowie versprechen, Drogen und Kriminalität mit brutaler Gewalt auszurotten. Eine zentrale Herausforderung im kommenden Jahrzehnt wird darin bestehen, diesen Drogenbekämpfern eine energische, organisierte Antwort entgegenzusetzen.

Es wird nicht einfach sein, einen Wandel festgefahrener Einstellungen zu bewirken. Dazu bedarf es einer alternativen politischen Vision, die entrechtete Teile der Bevölkerung mobilisieren und inspirieren kann. Gefragt sind alternative Strategien zur Reform von Justiz und Strafvollzug und zur Förderung informierter Medien sowie einer freien und aktiven Zivilgesellschaft. Vor allem aber müssen Menschen, die Drogen konsumieren, als Menschen begriffen werden, die Respekt und Unterstützung verdienen und Gehör finden.

In den vergangenen zehn Jahren waren erhebliche Fortschritte und eine spannende Dynamik in Richtung einer Drogenpolitik zu beobachten, die Schadensminderung, innovative und freiwillige Behandlung, Entkriminalisierung und Menschenrechte in den Vordergrund stellt. In Abkehr vom internationalen Status quo erkennen nationale und subnationale Verwaltungen in aller Welt an, dass der Drogenkonsum ein Thema ist, das nicht unter dem Aspekt Kriminalität und Bestrafung, sondern aus der Sicht von Gesundheit und sozialer Gerechtigkeit anzugehen ist.

Die wissenschaftliche Forschung hat in den letzten Jahren die mit der Prohibition einhergehenden Versäumnisse und Schäden aufgezeigt und spielt derzeit eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung faktengestützter Strategien, die der Gesundheit und den Menschenrechten Priorität einräumen. Eine der folgenreichsten wissenschaftlichen Errungenschaften des vergangenen Jahrzehnts war die Bestätigung des Konzepts der Schadensminderung. Schadensminderung ist eine Praxis und Politik, die die Achtung der Selbstbestimmtheit der Person bei gleichzeitiger Verringerung der sozialen und gesundheitlichen Folgen des problematischen Drogenkonsums zur Prämisse erhebt. Schadensminderung akzeptiert die Risiken und Realitäten des Drogenkonsums, jedoch ohne Voreingenommenheit oder Geringschätzung, und hilft abhängigen Menschen beim Überleben. Ansätze der Schadensminderung bringen Aktivisten, Gesundheitsfachkräfte, Sozialarbeiter, Forscher und Menschen, die Drogen konsumieren, an einen Tisch, und haben trotz des tief verwurzelten ideologischen Widerstands gegen Veränderungen endlich weltweit an politischer Zugkraft gewonnen.

Wenngleich die Grundsätze der Schadensminderung zunehmend Akzeptanz finden, halten ihre Finanzierung und Umsetzung vor Ort noch immer nicht Schritt, insbesondere in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Nach wie vor werden weitaus mehr Mittel in angebotsseitige Strategien der Drogenbekämpfung als in lebensrettende Interventionen zur Schadensminderung investiert.

Während Spritzenprogramme und Opioid-Agonisten-Therapien in den meisten Ländern Nordamerikas und Westeuropas verfügbar sind, kommen diese wesentlichen Interventionen der Schadensminderung in anderen Regionen nur allmählich und in Form von Pilotprojekten zur Anwendung. Insgesamt sind sie erheblich unterfinanziert, von der Nachfrage überfordert und für die große Mehrheit der von Drogen abhängigen Menschen unerreichbar. Überwachte Räume, in denen Drogen unter Aufsicht konsumiert werden können, um tödliche Überdosierungen und andere gesundheitliche Probleme zu verhindern, gibt es lediglich in Australien und Kanada sowie in einigen wenigen europäischen Ländern.

Bei mehreren jüngeren Entscheidungen über die Einstufung von Betäubungsmitteln auf UN-Ebene hat die Wissenschaft über die Ideologie gesiegt. Substanzen wie Tramadol, Ketamin und die Khat-Pflanze wurden vor einem internationalen Verbot bewahrt. Dies ist größtenteils den wissenschaftlichen Bewertungen des Sachverständigenausschusses für Drogenabhängigkeit der Weltgesundheitsorganisation zu verdanken, der wiederholt empfohlen hat, Stoffe, die als medizinisch unentbehrlich angesehen werden, auf der Grundlage einer pragmatischen Abwägung von Gesundheitsrisiken und -nutzen nicht in die Anhänge der Übereinkommen aufzunehmen. Seit einem Jahrzehnt setzt sich die Weltkommission dafür ein, dass genau dieser Ansatz – eine sorgfältige Bewertung der Gesundheitsrisiken einer Substanz – auf alle Drogen angewendet wird.

Rigoreuse Untersuchungen und Analysen lassen eine fortgesetzte Expansion und Diversifizierung des Drogenmarkts erkennen, insbesondere die Produktion neuer und hoch wirksamer synthetischer Drogen wie illegal hergestelltes Fentanyl. Diese unbestreitbare Tatsache hat das Vertrauen in den alten UN-Leitspruch „Eine drogenfreie Welt – wir können das schaffen“ erschüttert. Europa, Amerika und Afrika stellen sich der Realität und verzichten allmählich auf die Verwendung von „drogenfrei“ in ihrem Sprachgebrauch.

Auch die Forschung bewirkt einen Wandel der öffentlichen Meinung hin zu einer objektiveren Sichtweise. 1973 sprachen sich nur 16 % der Bevölkerung in den USA für die Legalisierung von Cannabis aus. Bis 2021 haben 18 Bundesstaaten Cannabis für den nichtmedizinischen Gebrauch freigegeben. 91 % der erwachsenen US-Amerikaner befürworten die Legalisierung von Cannabis für den medizinischen oder nichtmedizinischen Gebrauch und 60 % sowohl für medizinische als auch für nichtmedizinische Verwendungszwecke – ein massiver Meinungsumschwung. Nach Uruguay, Kanada und einer wachsenden Zahl von US-Bundesstaaten ist die Cannabispolitik in ganz Amerika und der Karibik in Bewegung geraten, und auch in Europa steht ein Durchbruch bei den Reformen kurz bevor.

Die Reformen des vergangenen Jahrzehnts sind vielversprechend, aber fragil. Nach wie vor steht das internationale Drogenrecht der Gestaltung einer Zukunft im Wege, die von einer humanen und rationalen Drogenpolitik geprägt ist.

Die gegenwärtige Strategie der Drogenkontrolle, die vor sechzig Jahren durch einen internationalen Konsens gefestigt wurde, erfordert dringend ein neues, auf Fakten, Gerechtigkeit und Menschenrechten beruhendes Paradigma. In Teil III legen wir dar, wie ein solches Paradigma in die Praxis umgesetzt werden kann.

COVID-19 und Schadensminderung: Herausforderung oder Chance?

Die COVID-19-Pandemie hat massive Ungleichheiten bei der Bereitstellung von Angeboten der Schadensminderung in aller Welt zutage treten lassen und sich direkt auf die Gesundheit und das Recht auf Gesundheit von Millionen von Menschen mit einer Abhängigkeit von Drogen ausgewirkt. In der ersten Phase der Pandemie haben die Lockdown-Maßnahmen den Drogenhandel und den illegalen Markt beeinträchtigt, die Bereitstellung von Schadensminderungsangeboten gehemmt, minderwertige Drogen auf den illegalen Markt gebracht und von den Konsumierenden einen wirtschaftlichen Tribut gefordert. Die Reaktion der Länder fiel unterschiedlich aus. Nach Angaben von Harm Reduction International betrachteten 47 Länder von Drogen abhängige Menschen als anfällig für das Virus und boten Substitutionsbehandlungen für die Versorgung zu Hause an. Im Nahen Osten hingegen wurden Einrichtungen, die Schadensminderungsmaßnahmen durchführten, mit verkürzten Öffnungszeiten betrieben oder ganz geschlossen. In einigen Ländern spielten Interessenvertretungen von Drogen konsumierenden Menschen eine zentrale Rolle bei der Unterstützung von Menschen mit einer Abhängigkeit von Drogen und der Bereitstellung von Schadensminderungsangeboten.

Angesichts der weltweiten Ausbreitung der durch COVID-19 bedingten Wirtschaftskrise befürchtet die Weltkommission, dass es in den kommenden Jahren infolge von Haushaltsverschiebungen zu erheblichen Verdrängungseffekten kommen wird, bei denen lebensrettende Schadensminderungsangebote möglicherweise auf der Strecke bleiben. Die Kommission fordert nachdrücklich, dass die Schadensminderung zu einem festen Bestandteil von Strategien zur Stärkung der Gesundheitssysteme gemacht wird und die Behörden ihre nationalen Konzepte für den Umgang mit problematischem Drogenkonsum umsetzen, indem sie eine breit angelegte Versorgung für Menschen mit entsprechendem Bedarf bereitstellen.



Freiwillige der Andrei-Rylkow-Stiftung verteilen in Moskau kostenlose Nadeln und Kondome an mehr als 3500 Menschen. Die Stiftung ist eine der wenigen Basisorganisationen, die in der Russischen Föderation, einem Land mit einer der weltweit größten Populationen Drogen injizierender Menschen, solche Dienste anbietet.

© Max Adveev

In aller Welt stehen die Zeichen auf Reform

Wenngleich es im vergangenen Jahrzehnt nur begrenzt und vereinzelt zu Reformen der Drogenpolitik kam, haben Länder auf allen Kontinenten ihre Drogendebatte erheblich vorangebracht und ihre Drogenpolitik überarbeitet:



Uruguay war 2013 das erste Land weltweit, das den Konsum von Cannabis für seine erwachsenen Bürger und Einwohner für den Freizeitkonsum legalisierte. **Kanada** gestattete seinen Bürgern und Einwohnern 2017 den Erwerb von Produkten von kontrollierter Qualität über legale Lieferketten. Das Land hat umfangreiche Schadensminderungsangebote erarbeitet, um die akute Krise im Zusammenhang mit Überdosierungen durch Opioide in Angriff zu nehmen, und stellt auf verschiedenen Regierungsebenen finanzielle Soforthilfen und Politikunterstützung für die Überwindung der Sucht bereit. **Mexiko** nahm 2015 regulatorische Änderungen hinsichtlich der Verschreibung und Abgabe von Opioidanalgetika vor. Demnach dürfen Ärzte elektronische Systeme zur Verschreibung von Opioidarzneimitteln nutzen, und medizinische Fakultäten müssen die Palliativversorgung zum Bestandteil ihrer Lehrpläne machen. **Jamaika** führte in demselben Jahr ein Modell zur Entkriminalisierung des Cannabiskonsums ein, mit dem konsumierende Bevölkerungsgruppen dem Strafjustizsystem entzogen wurden.



Thailand gab Cannabis 2019 als erstes Land in der Region für medizinische Zwecke frei. **Malaysia** überarbeitete 2020 seine Leitlinien für die Verhängung der Todesstrafe. Richter haben nun mehr Ermessensspielraum, und der obligatorische Charakter der Strafe bei schweren Verbrechen, auch im Zusammenhang mit illegalen Drogen, wurde aufgehoben.



Neuseeland führte 2019 ein Entkriminalisierungsmodell ein, das den Strafverfolgungsbehörden einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug auf den Konsum und Besitz von Drogen für den Eigengebrauch gewährt. Seit 2021 bestehen in dem Land Drug-Checking-Angebote auf Festivals und ähnlichen Veranstaltungen. In einem Referendum lehnte die neuseeländische Bevölkerung 2020 ein Modell zur Legalisierung von Cannabis für Erwachsene mit knapper Mehrheit ab.

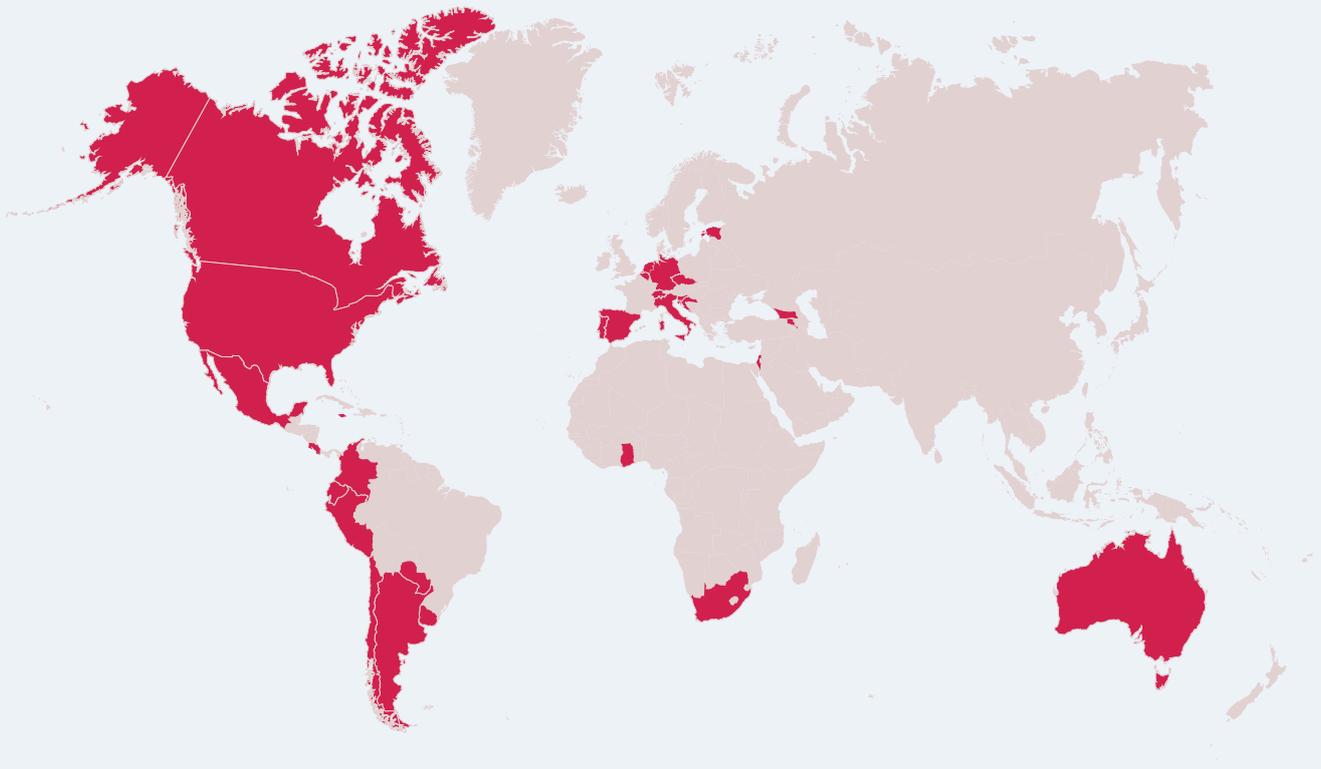


In **Tunesien** haben Richter seit 2017 Ermessensspielraum bei Vergehen im Zusammenhang mit Cannabis und sind somit nicht mehr verpflichtet, eine einjährige Freiheitsstrafe zu verhängen. In **Südafrika** legalisierte der Oberste Gerichtshof 2018 den Konsum von Cannabis im privaten Bereich. **Ghana** führte 2020 das afrikaweit erste Entkriminalisierungsmodell für den Konsum und Besitz von Drogen ein, auf dessen Grundlage die Justiz strafrechtliche Sanktionen gegen Konsumierende für den gelegentlichen Gebrauch aufheben kann.

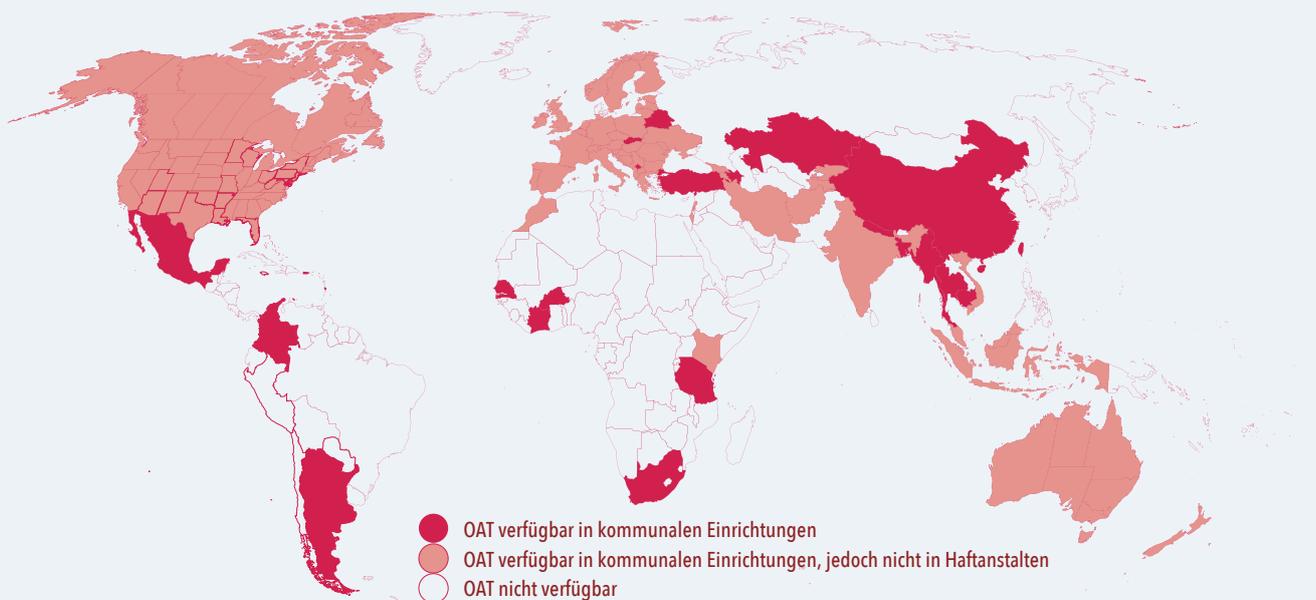


Die **Niederlande** führten 2020 in zehn Städten den legalen Anbau von Cannabis als Experiment im Pilotversuch ein. **Luxemburg** kündigte 2021 seine Absicht an, den Cannabiskonsum für Erwachsene und den privaten Anbau zu Hause zu legalisieren, während die **Schweiz** einen Rahmen für Pilotversuche zur legalen Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken an Erwachsene beschloss. In mehreren europäischen Ländern gibt es mittlerweile Drug-Checking-Angebote, die den durch Drogenkonsum bedingten Schaden mindern, indem Konsumierende über die Zusammensetzung und Reinheit der Substanzen, die sie konsumieren möchten, informiert werden.

Länder in aller Welt, die eine Entkriminalisierung des Drogenkonsums in der einen oder anderen Form beschlossen haben



Globale Verfügbarkeit der Opioid-Agonisten-Therapie (OAT) in Haftanstalten und kommunalen Einrichtungen



Quelle: Harm Reduction International, 2020



Eröffnung der zweiten Tagung der UN-Suchtstoffkommission, Lake Success, New York, 1947.
© UN Photo

EIN REZEPT FÜR MISSEFOLG: DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR DIE DROGENKONTROLLE

1961 kamen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in New York zusammen, um sich auf das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe zu verständigen. Dabei erkannten sie an, dass „Suchtstoffe“ zur Linderung von Schmerzen und Leiden unerlässlich sind und daher für den medizinischen Gebrauch zur Verfügung gestellt werden müssen, erklärten aber auch, dass das, was sie als problematischen Drogenkonsum ansahen, „für den Einzelnen voller Übel und für die Menschheit sozial und wirtschaftlich gefährlich ist“. Mit dem UN-Übereinkommen wurde somit ein zweifaches Ziel verfolgt: den Zugang zu kontrollierten Substanzen für medizinische Zwecke in aller Welt zu gewährleisten und für alle anderen Zwecke illegal zu machen sowie ein repressives System in Form von Prohibition und Strafrecht zu schaffen.

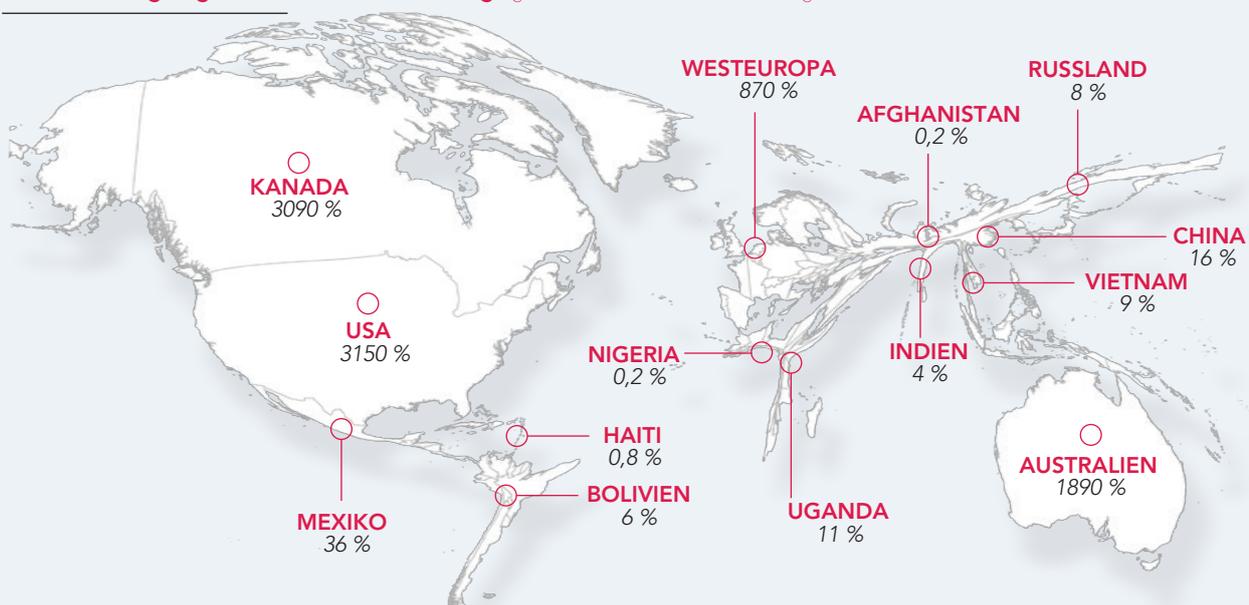
Zehn Jahre später rief US-Präsident Richard Nixon offiziell den „Krieg gegen die Drogen“ aus, indem er einen „umfassenden, globalen Krieg gegen die Drogengefahr“ verkündete und versprach, „sie mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln zu bekämpfen“.

Das Übereinkommen von 1961, das durch die Übereinkommen von 1971 und 1988 ergänzt wurde, ist noch immer in Kraft, und die Fakten sind eindeutig: Der internationale Ansatz zur Drogenkontrolle hat keines seiner grundsätzlichen Ziele erreicht. Trotz einer jahrzehntelangen kostspieligen Drogenbekämpfung werden illegale Drogen weiter in hohen Mengen hergestellt und angeboten, und die Zahl der Drogen konsumierenden Menschen in aller Welt geht nicht zurück. Währenddessen haben große Teile der Welt noch immer kaum oder überhaupt keinen Zugang zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln. Das internationale Drogenkontrollregime ist nach wie vor tief in einer repressiven sozialen Kontrolle verwurzelt.

Das lobenswerte Ziel, der Menschheit Zugang zur Schmerzlinderung zu verschaffen, trat rasch in den Hintergrund. Im Mittelpunkt standen nun Strafverfolgung und Verbot, womit ein jahrzehntelanges militärisches Abenteuer in Gang gesetzt wurde.

Im Kontext des Zugangs zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass sowohl das Angebot als auch die Nachfrage für legale Zwecke erhöht werden müssen, damit alle Menschen Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu humaner Behandlung erhalten. Mehr als 80 % der Weltbevölkerung, die zumeist in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen leben, haben jedoch noch immer keinen Zugang zu kontrollierten Substanzen für Zwecke der Schmerzlinderung, Anästhesie, Behandlung von Drogenabhängigkeit, Müttergesundheit, psychischen Gesundheit, Neurologie, Linderung von Atemnot und Palliativmedizin. „Die je Person und Land verfügbare Menge an Morphin ist in vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Südasien und Afrika, nach wie vor verschwindend gering oder gleich Null“, heißt es im Weltrogenbericht 2020. Infolge strenger internationaler Kontrollen leiden Millionen von Menschen in aller Welt unter unbehandelten Schmerzen.

Globaler Zugang zur Schmerzlinderung (geschätzte Bedarfsdeckung)



Die internationale Gemeinschaft verweist gebetsmühlenartig auf die UN-Übereinkommen als Eckpfeiler der Drogenkontrolle. Doch dieser normative Rahmen und die dadurch geschaffene institutionelle Architektur führen zu einer unwirksamen und schädlichen Drogenkontrolle und stellen erhebliche Hemmnisse für eine grundlegende Umgestaltung der Drogenpolitik dar.

In den vergangenen zehn Jahren wurden Fortschritte hinsichtlich eines Wandels des Drogendiskurses erzielt und schrittweise Bemühungen unternommen, gesundheitlichen, menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Überlegungen einen höheren Stellenwert auf der drogenpolitischen Agenda der UN zu verschaffen. Infolgedessen vollzieht sich allmählich eine Abkehr vom schablonenartigen Herangehen an die Drogenkontrolle, und die beherrschende Rolle der UN-Drogeninstitutionen bei diesem komplexen politischen Thema wird hinterfragt, und zwar sowohl auf der Ebene der UN-Mitgliedstaaten, die 2016 das Ergebnisdokument der Sondertagung der UN-Generalversammlung aushandelten, als auch innerhalb des UN-Systems selbst – im Sekretariat sowie bei den Organisationen, Fonds und Programmen – durch die Annahme des Gemeinsamen Standpunkts des Koordinierungsrats der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des UN-Systems zu Drogenfragen. Aufgrund fest verwurzelter bürokratischer Interessen und des konsensorientierten Charakters diplomatischer Verhandlungen stießen diese Änderungen jedoch auf erheblichen Widerstand und werden in der Praxis kaum umgesetzt.

Wie die anhaltende und unnötig zermürbende Debatte über die Zulassung von Cannabis für den medizinischen Gebrauch in jüngster Zeit gezeigt hat, widersetzt sich ein organisierter Block von Ländern bei den Vereinten Nationen jeder Änderung der Drogengesetze. Einige dieser Länder, vor allem in Osteuropa, Asien und dem Nahen Osten, wurden innerhalb des internationalen Drogenkontrollsystems, das sich zu Zeiten der Entkolonialisierung oder des Wiederaufbaus herausbildete, lange ausgegrenzt. Heute sind die Rollen vertauscht: Diese Länder verteidigen vehement die „Integrität des Vertragssystems“ und lehnen eine sinnvolle Reform der Drogenpolitik ab, während die Länder, die ursprünglich dahinter standen, es zunehmend als Zwangsjacke betrachten, die sie nicht länger tragen wollen.

Das Völkerrecht lässt keine Verwendung der in den Anhängen der Übereinkommen aufgeführten Betäubungsmittel für nicht medizinische oder nicht wissenschaftliche Zwecke zu. Die Länder, die einen regulierten Cannabismarkt für den nichtmedizinischen Gebrauch organisieren (Kanada, Uruguay und 18 US-Bundesstaaten) oder einen solchen Schritt in Betracht ziehen (Mexiko, Niederlande und Schweiz), bringen sich in direkten Konflikt mit ihren internationalen Verpflichtungen. Das Völkerrecht stellt somit ein Hindernis für Länder dar, die ihre innerstaatliche Drogenpolitik reformieren wollen, ohne dass sie damit beabsichtigen, einen Präzedenzfall für die Nichteinhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen oder ein Aushöhlen des auf jedem anderen Gebiet so wichtigen internationalen Konsenses zu schaffen.

Geltendes Völkerrecht für den Zugang zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln

Die Weltgesundheitsorganisation hat 12 Arzneimittel, die international kontrollierte Substanzen enthalten, in ihre Liste der unentbehrlichen Arzneimittel aufgenommen. Diese Arzneimittel sollten jedem zur Verfügung stehen, der sie benötigt, da die Staaten gemäß dem internationalen Drogenkontrollrecht und den internationalen Menschenrechtsnormen verpflichtet sind, die Bereitstellung kontrollierter Arzneimittel zu gewährleisten.

Wenngleich der Zugang durch mehrere andere Faktoren, darunter schwache Systeme der Gesundheitsversorgung, die Preisgestaltung und die mangelnde Ausbildung von Klinikärzten, erschwert wird, liegt die Verantwortung für die anhaltende Unterversorgung mit kontrollierten Arzneimitteln vor allem beim internationalen Drogenkontrollregime. Diese Knappheit ist darauf zurückzuführen, dass Regierungen wie UN-Gremien mehr Wert auf die Verhinderung der Abzweigung kontrollierter Substanzen für illegale Zwecke als auf die Sicherung des Zugangs für medizinische und wissenschaftliche Zwecke legen.

Die in den Vereinigten Staaten auftretende Krise im Zusammenhang mit Überdosierungen durch Opioide hat gezeigt, wie widersinnig die Auswirkungen einer laxen Regulierung des Zugangs zu kontrollierten Substanzen sind. Mit ihrer Forderung nach einer Modernisierung des internationalen normativen Rahmens empfiehlt die Weltkommission, den Zugang zu kontrollierten Arzneimitteln vollständig auf die Gesundheitsbehörden zu übertragen, und zwar unter Wahrung der Kontinuität der Versorgung und Kontrolle. Eine solche Reform könnte durch die Trennung von medizinischen und nicht medizinischen Verwendungszwecken auf fachlicher und politischer Ebene den chronischen Mangel an kontrollierten Arzneimitteln in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen beheben und zur Verringerung des übermäßigen Konsums verschriebener Medikamente in Ländern mit hohem Einkommen beitragen.

Durch den Konsum illegaler Drogen verstoßen alljährlich schätzungsweise 270 Millionen Menschen gegen das Völkerrecht. Hunderttausende weitere, ob in Städten oder ländlichen Gebieten, in Hocheinkommens- oder in Niedrigeinkommensländern, stellen pflanzliche oder synthetische Drogen in kleinem oder großem Maßstab her. Die massive Missachtung von Gesetzen untergräbt das grundlegende Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit. Werden Gesetze, egal in welchem Staat, in einem derartigen Ausmaß missachtet, werden sie normalerweise überprüft und modernisiert. Handelt es sich allerdings um Drogengesetze, wird übersehen, dass sie sich nicht an gesellschaftliche Bedürfnisse anpassen lassen, und wenn überhaupt, werden sie mit zusätzlichem Eifer und noch repressiver durchgesetzt, was weiteren Schaden anrichtet und den Kreislauf der Missachtung nährt.

Tief verwurzelte Probleme wie politische Führungsschwäche und die widerstreitenden Ansichten der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen werden nicht so bald gelöst werden, doch ist die Anerkennung der unhaltbaren Widersprüche, die hier zum Vorschein kommen, ein erster Schritt zu einer Lösung. Eine wahre Reform wird erst möglich sein, wenn die veralteten Drogenübereinkommen durch einen grundlegenden Umbau modernisiert werden.

Reformszenarien und Führungsstärke

Während des Amerika-Gipfels in Cartagena (Kolumbien) im Jahr 2012 stellte der damalige Präsident und derzeitige EU-Kommissar Juan Manuel Santos erstmals ein politisches Forum auf Ebene der Staatsoberhäupter für die Erörterung der negativen Folgen des „Kriegs gegen die Drogen“ in Amerika bereit.

Der Gipfel zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass eine Studie über die Folgen der derzeitigen repressiven Politik in Auftrag gegeben wurde und neue Ansätze für die Drogenpolitik empfohlen wurden. 2013 veröffentlichte die Organisation Amerikanischer Staaten ihren Bericht *Scenarios for the Drugs Problem in the Americas 2013–2025*.

Der Bericht enthielt künftige Szenarien für die globale Drogenpolitik, darunter ein Szenario, in dem ein einzelner Staat das bestehende Drogenkontrollsystem infrage stellt und letztlich die UN-Generalversammlung dazu bringt, die Frage der Reform der Verträge auf der 2016 abgehaltenen Sondertagung der UN-Generalversammlung zum Thema Drogen zu erörtern.

Nach diesem Szenario schließt sich eine Gruppe gleichgesinnter Staaten in der Zeit nach 2016 zusammen und arbeitet einen Vorschlag zur „Modernisierung der Drogenkontrolle“ aus. Darin werden die einzelnen Staaten zu mehr Flexibilität aufgefordert, was die Erkundung regulatorischer Alternativen zur Prohibition betrifft, zugleich aber auch zentrale Elemente des existierenden Rahmens für die Produktion von Drogen, den Handel damit und den Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln bewahrt. Der Druck, den diese Reformgruppierung auf das bestehende System ausübt, führt letztlich dazu, dass der prohibitionistische Block nachgibt und ein neues, flexibleres, Einheits-Übereinkommen über Drogen entsteht, das die bestehenden drei Übereinkommen ersetzt.

Das Szenario sah unter anderem die Herausbildung eines gesetzlich regulierten Markts vor, und stützte sich dabei auf das Argument, „eine Legalisierung könnte unter der Voraussetzung gut funktionierender Regulierungsstrukturen viele der negativen Folgen reduzieren, die die Gesellschaft am meisten beschäftigen, darunter Gewalt, Korruption und Störungen der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang mit dem Drogenvertrieb, die mit dem gemeinsamen Gebrauch von Nadeln verbundene Ausbreitung von durch Blut übertragbaren Krankheiten und die Inhaftierung von Hunderttausenden von Drogenkonsumierenden wegen Kleindelikten“.

Leider beschloss die internationale Gemeinschaft auf der Sondertagung der UN-Generalversammlung 2016, die mit den internationalen Normen der Drogenkontrolle verbundenen Herausforderungen zu ignorieren, und bestätigte die drei Drogenübereinkommen als „Eckpfeiler“ der internationalen Drogenpolitik. Die UN-Mitgliedstaaten schlugen keine Modernisierung der Drogenkontrolle vor. Als einziges Land befürwortete Neuseeland in seiner Erklärung vor der UN-Generalversammlung innovative Politikkonzepte und die Prüfung einer gesetzlichen Regulierung.

Gesundheitsrisiken infolge von injizierendem Drogenkonsum



Drogenbedingte Todesfälle



Globaler Sachstand des Drogenkriegs

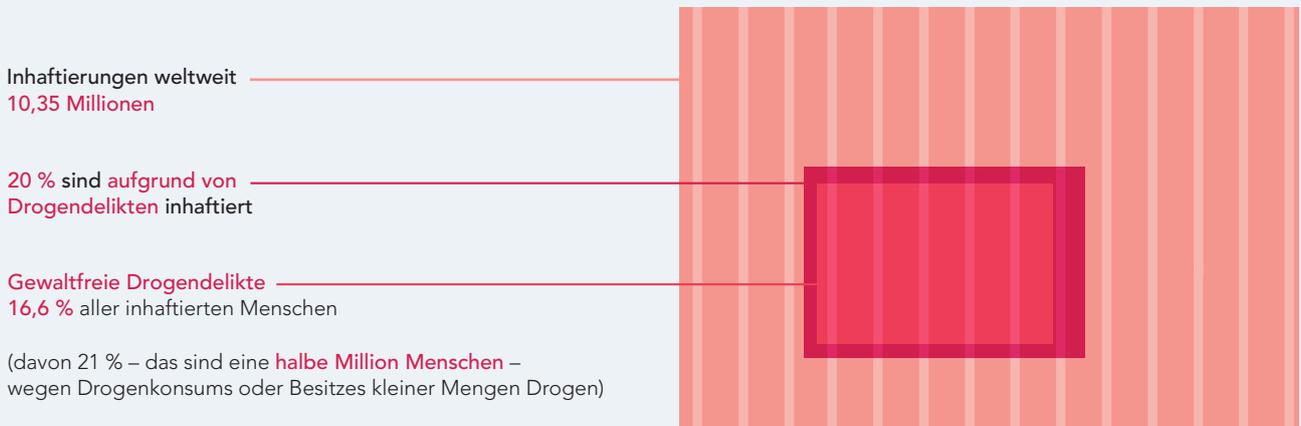


Der jährliche Umsatz des globalen Drogenmarkts beträgt schätzungsweise **500.000.000.000 US-Dollar**



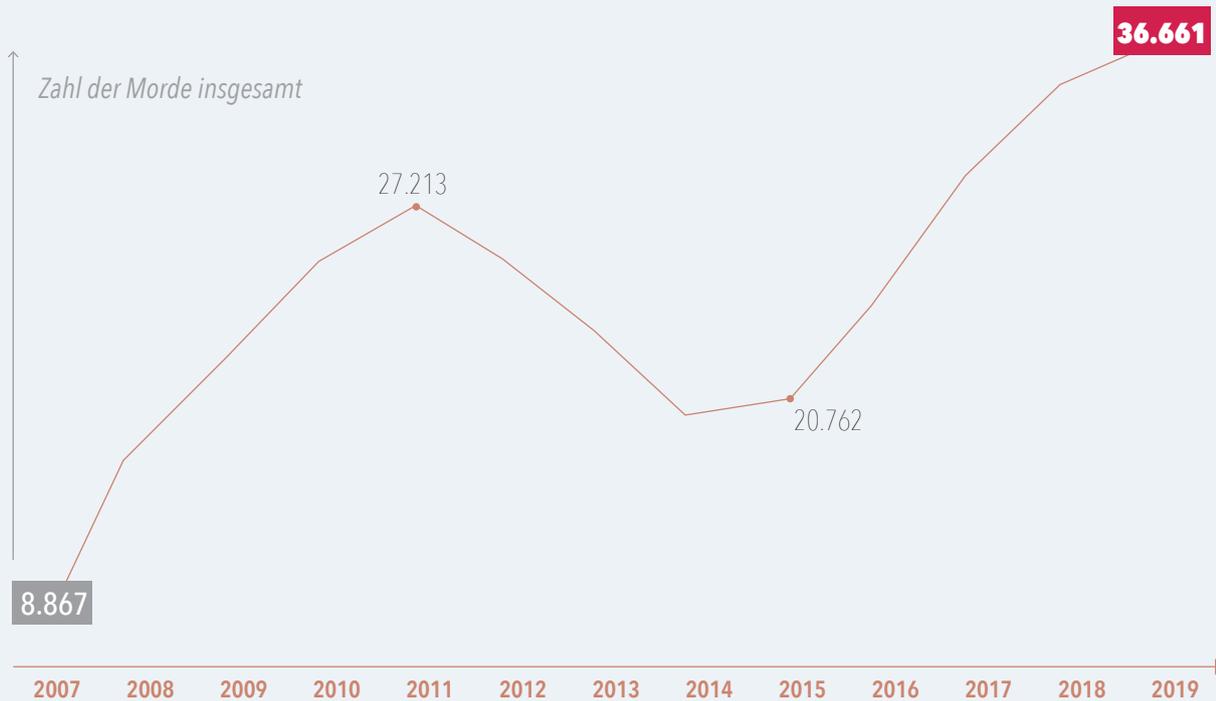
Weniger als **1 %** der gewaschenen Drogengelder werden beschlagnahmt

Drogendelikte und Inhaftierungen



Source: Penal Reform International, Global Prison Trends 2018, and IDPC, Taking Stock: A decade of drug policy

Gewalt im Zusammenhang mit Drogenkriegen treibt Mordrate in Mexiko auf Rekordhöhe



Quelle: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Sicherheit, Gewalt und Drogenpolitik: ein innerer Zusammenhang

2008 erkannten die Vereinten Nationen an, dass das internationale Drogenkontrollsystem mit massiven negativen Konsequenzen einhergeht, die sie als „unbeabsichtigt“ bezeichneten. Die erste ist die Existenz des illegalen Drogenmarkts, der von kriminellen Organisationen kontrolliert und gesteuert wird, welche unter Einsatz von Gewalt Territorien abstecken, Strafverfolgungsaktivitäten entgegenwirken, Loyalität erzwingen und Verrat bestrafen. Verschärft wird diese Gewalt durch Verdrängungseffekte, die dadurch entstehen, dass die Regierungen ihre Politik und Haushaltsplanung umstellen, um ihre Ressourcen und Interventionen zur Drogenkontrolle gezielt an Strafverfolgung und Repression auszurichten.

Die Drogenkontrollpolitik verursacht jährliche Kosten in Höhe von 100 Mrd. US-Dollar, die vor allem für die Strafverfolgung und die Militarisierung des Vorgehens gegen den Drogenhandel aufgewandt werden. Der illegale Markt selbst, der schätzungsweise 500 Mrd. Dollar ausmacht, wird von der transnationalen organisierten Kriminalität kontrolliert, die sich jeglicher finanziellen Aufsicht entzieht. Nach einer mehr als 50-jährigen Politik der Prohibition sind die enormen Anstrengungen zur Ausrottung der Drogenproduktion, des Drogenkonsums und des Drogenhandels nicht nur komplett gescheitert, sondern haben auch erhebliche Sicherheitsprobleme hervorgebracht und die Gewalt in städtischen Räumen geschürt. Von den 50 Städten mit der höchsten Gewaltkriminalität weltweit befinden sich 42 in Zentral- und Südamerika, und zwar entlang der Route des Kokainhandels in Richtung Vereinigte Staaten.



Ein Mädchen in La Paz, Bolivien, folgt dem Beispiel seiner Eltern und füllt Kokablätter in 50-Pfund-Säcke. Nach der Abfüllung beim Verband der Kokabauern ADEPCOCA werden die Säcke auf verschiedenen Märkten in der ganzen Stadt verteilt. Die Blätter werden pfundweise an Konsumierende verkauft, die die Blätter kauen oder Erzeugnisse wie Wein, Kekse, Brot und Arzneimittel herstellen.
© Carlos Villalon

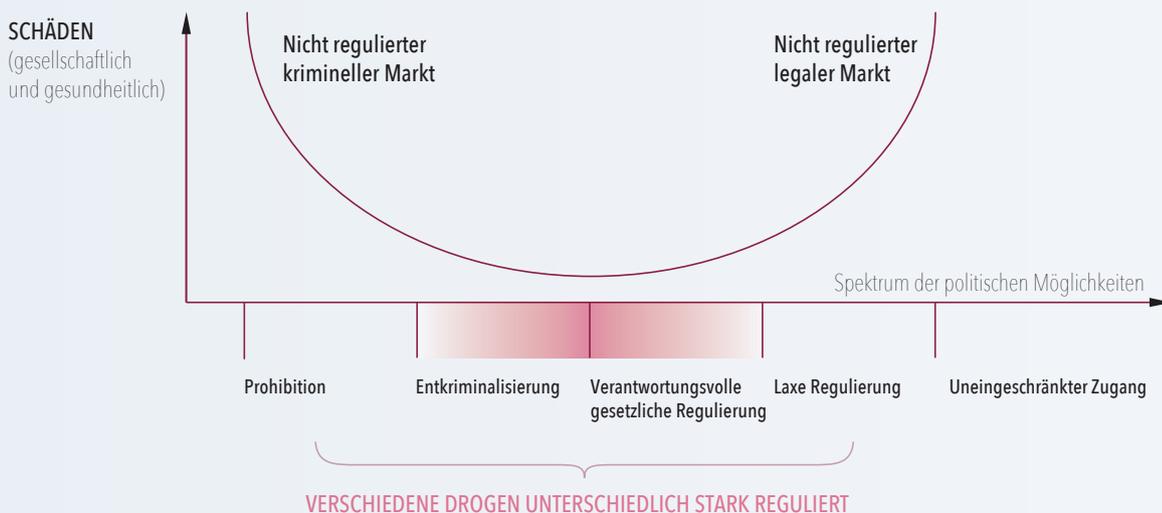
EIN REZEPT FÜR ERFOLG: EIN NEUES JAHRZEHNT FÜR DIE ABSCHAFFUNG DER PROHIBITION

Eine gesetzliche Regulierung aller Drogen ist das Ziel, das die Weltkommission aufbauend auf den jüngsten Fortschritten bei der Schadensminderung, der Behandlung von Drogenabhängigkeit, dem Zugang zu kontrollierten Arzneimitteln und Entkriminalisierungsmodellen letztlich verfolgt.

Nach Auffassung der Weltkommission sollten die Möglichkeiten einer gesetzlichen Regulierung für alle psychoaktiven Substanzen erkundet werden. Regulierung bedeutet nicht nur den Schutz der Gesundheit und Sicherheit des Endverbrauchers, sondern auch die Schaffung einer Lieferkette mit strengen Kontrollen in Bezug auf Wirkpotenz, Qualität und Zugang. Regulierung setzt letztlich den Mut voraus, eine Welt herbeizuführen, die es so bislang nicht gibt.

In ihrem Bericht Regulierung von Drogen: Für eine verantwortungsvolle Kontrolle aus dem Jahr 2018 schlug die Weltkommission ein Regulierungsmodell vor – ein Regelwerk, das die Herstellung, den Vertrieb und den Konsum von Drogen bestimmt. „Die Regulierung ermöglicht die staatliche Kontrolle in einem Marktbereich, in dem es zuvor keine gab. Für jedes neue Regelwerk werden die Aufgaben der Durchsetzungsbehörden, was die Einhaltung der Vorschriften betrifft, genau definiert.“

Regulierung vermindert die Schäden an Gesundheit und Gesellschaft



In Bezug auf Kriminalität und öffentliche Gesundheit hat die internationale Prohibition zur Folge, dass die Drogenmärkte die schlimmsten Aspekte beider Welten auf sich vereinen: Organisierte kriminelle Gruppen streichen sämtliche Gewinne ein, während Endverbraucher sich auf kriminalisierten und stigmatisierten Märkten bewegen müssen, auf denen sie Gefahr laufen, unreine, verschnittene Substanzen mit potenziell gravierenden gesundheitlichen Folgen zu erwerben.

Der Präzedenzfall Cannabis hat die Tür zu anderen Regulierungsmodellen aufgestoßen.

Im November 2020 entkriminalisierte Oregon als erster US-Bundesstaat den Konsum aller Drogen und war damit das weltweit erste Rechtsgebiet, das Pläne zur Regulierung des Konsums von Psilocybin, der psychoaktiven Substanz in Zauberpilzen oder „Magic Mushrooms“, in zertifizierten therapeutischen Einrichtungen vorlegte. Während psychedelische Drogen zunehmend Gegenstand rigoroser klinischer Studien sind, wird die Debatte über ihre Regulierung immer lauter. Die internationale Gemeinschaft kann entweder weiterhin innovative Politikreformen blockieren oder eine mutige Haltung zugunsten von Gesundheit und Wohlbefinden einnehmen.

Viele strittige Fragen zur Regulierung psychoaktiver Substanzen lassen sich mit einem Blick auf die bestehenden legalen Märkte für Cannabis und für milde pflanzliche Stimulanzien wie Kokablätter, Kratom und Khat beantworten.

Die gleiche Risikoabwägung, die bei legaler pharmazeutischer „Medizin“ vorgenommen wird, muss auch für „Drogen“ gelten. Diese willkürliche binäre Unterscheidung zwischen „Drogen“ und „Medizin“ sowie zwischen der Suche nach dem illegalen Rausch und der Linderung schmerzhafter Leiden ist seit 60 Jahren, also seit den Anfängen des internationalen Drogenrechts, ein verhängnisvoller Mangel des internationalen Drogenrechts.

Es ist wenig sinnvoll, die Mehrzahl der Substanzen komplett zu verbieten und andere wie Kokablätter in einer rechtlichen Grauzone zu belassen, in der sie nach internationalem Recht noch immer genauso streng kontrolliert werden wie Kokain. Mit der wachsenden Zahl von Ausnahmebestimmungen und regulierten Märkten weltweit müssen die Gesetze zur Regelung des internationalen Handels an die neue Realität angepasst werden.

Nirgendwo ist dies deutlicher zu erkennen als bei der gegenwärtigen Renaissance psychedelischer Drogen. In einer ganzen Reihe von wissenschaftlichen Forschungsarbeiten wurden die potenziellen therapeutischen Verwendungszwecke von Psilocybin (Zauberpilze), DMT (Dimethyltryptamin) und MDMA zur Behandlung von Traumata, Depressionen und anderen psychischen Störungen untersucht.

Eine der komplexesten Herausforderungen, die die Weltkommission für das nächste Jahrzehnt aufgezeigt hat, ist der Einfluss gewinnorientierter Interessen auf die neu entstehenden legalen Drogenmärkte. Wie lassen sich die Drogenmärkte gesetzlich regulieren, ohne den Konsum zu fördern und somit möglicherweise die Bemühungen im Bereich öffentliche Gesundheit und Prävention zu untergraben? Und wie kann auf neuen Märkten sichergestellt werden, dass kleine, derzeit auf die illegale Drogenwirtschaft angewiesene Akteure in den Übergangsprozess einbezogen werden, anstatt ihre Existenzgrundlage zu verlieren und in extreme Armut zu geraten oder in den Untergrund gedrängt zu werden, wo sie anderen kriminellen Aktivitäten nachgehen müssen, um überleben zu können?

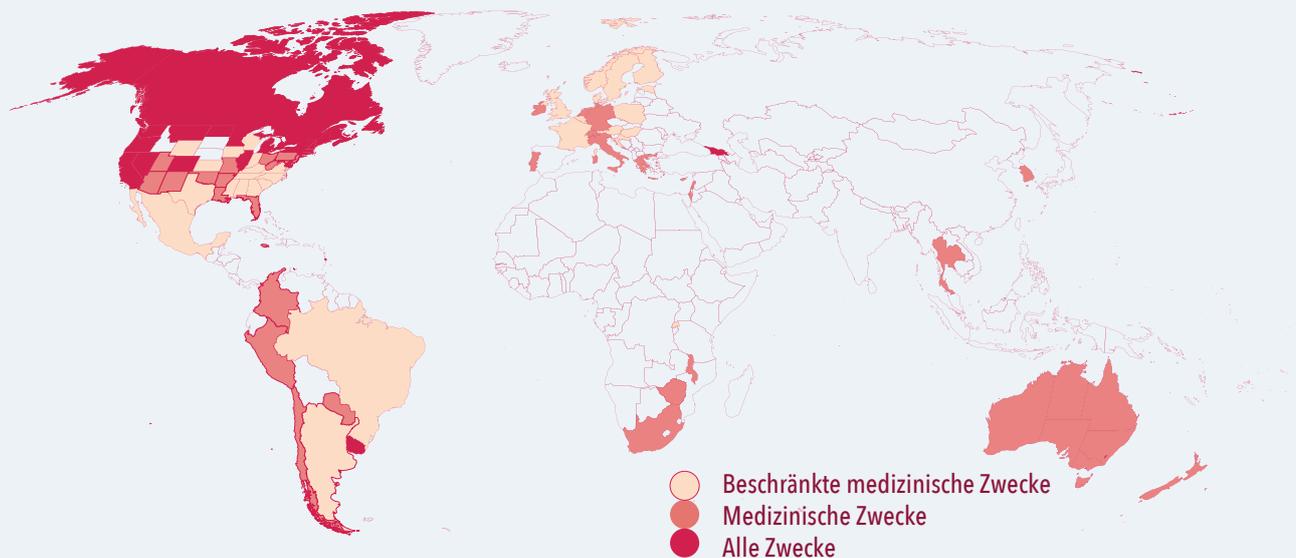
Anders als in den Anfangstagen beinhaltet eine verantwortungsvolle Regulierung von Alkohol und Tabak Beschränkungen für die Werbung, Altersgrenzen für den Konsum sowie genaue Vorgaben zu Art und Inhalt der Produkte. Eine solche Politik wird nun in den meisten Rechtsgebieten, in denen Cannabis reguliert wird, allmählich zur Norm.

Ein ebenso wichtiges Anliegen besteht darin, die Menschen und Organisationen auszuschließen, die zuvor den illegalen Markt belieferten. Gewinnorientierte Cannabisunternehmen aus einkommensstarken Ländern führen einen aggressiven Wettstreit um die Eroberung des milliardenschweren globalen Cannabismarkts. Um Kleinerzeuger auf dem derzeit überhitzten und von Konzerninteressen gesteuerten Markt zu schützen, müssen die Regierungen von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ihre Drogengesetze reformieren und so einen besseren Rahmen für die Vertretung der Interessen ihrer Bürger schaffen. Dazu müssen der Schutz traditioneller Anbauverfahren und historischer Sorten sowie gut durchdachte Rechtsvorschriften und Marktstrategien gehören.

Die Aufnahme von Cannabis in die Liste der am strengsten kontrollierten Drogen im Jahr 1961 erfolgte ohne angemessene wissenschaftliche Bewertung und war stark von Vorurteilen gegenüber nichtwestlichen kulturellen Bräuchen beeinflusst. Unsere Aufgabe ist es nun, die Lehren, die wir aus der Geschichte von Kolonialismus und Stigmatisierung gezogen haben, bei der Gestaltung neuer Märkte anzuwenden, die Gesundheit, Sicherheit und Autonomie schützen.

Die Fundamente des internationalen drogenpolitischen Konsenses der Gegenwart weisen Risse und Schwachstellen auf. Obwohl die Drogengesetze anscheinend in Stein gemeißelt waren, hat das vergangene Jahrzehnt die systemimmanenten Defizite und Unzulänglichkeiten zutage treten lassen. Um für das nächste Jahrzehnt gut aufgestellt zu sein, bedarf es eines neuen Drogendiskurses, der schlagkräftig genug ist, um eine von Rassismus, Stigmatisierung und Pseudowissenschaft geprägte Ära zu überwinden. Die Welt, die wir uns vorstellen, gibt es noch nicht, doch legt eine globale Reformbewegung bereits den Grundstein für eine neue Struktur, die auf Gesundheit, Sicherheit und Menschenrechten beruht.

Regulierung von Cannabis weltweit 2020



Quelle: David Bewley-Taylor, Martin Jelsma und Sylvia Kay, „Cannabis Regulation and Development: Fair(er) Trade Options for Emerging Legal Markets“, International Development Policy | Revue internationale de politique de développement [Online], 2020 | 12, Seit dem 12. Oktober 2020 im Internet verfügbar, abgerufen am 7. Mai 2021.

Anhaltende Debatte über die Regulierung von MDMA in den Niederlanden

Die zunehmende Kriminalisierung von MDMA – auch bekannt als Ecstasy oder Molly – trotz seines geringen Schadens- und Abhängigkeitsrisikos hat in den Niederlanden eine Debatte über die staatliche Politik im Umgang mit diesem Wirkstoff ausgelöst. Daraufhin untersuchte ein Expertengremium verschiedene Politikmodelle zur Regulierung von MDMA. Das interdisziplinäre Team kam zu dem Schluss, dass eine Regulierung der Abgabe dem Schutz der Gesundheit der Menschen dienen, organisierte Kriminalität und Umweltbelastung eindämmen, die Qualität der MDMA-Produkte verbessern und mehr Möglichkeiten zur Aufklärung der Drogenkonsumierenden bieten würde. Zwar könnte die Prävalenz des MDMA-Konsums zunächst steigen, doch würde dem Expertenteam zufolge die verbesserte Gesundheit der Konsumierenden in Verbindung mit dem Rückgang der organisierten Kriminalität positive Resonanz bei einer breiten politischen Koalition finden. Zudem gäbe es direkte und indirekte finanzielle Vorteile, nicht nur durch den Verkauf, sondern auch durch geringere Kosten bei der Gesundheitsversorgung, weniger Umweltverschmutzung und niedrigere Ausgaben für die Drogenbekämpfung.

Die von den Niederlanden vorgeschlagenen Regelungen für MDMA haben internationale Auswirkungen. Da MDMA seit 1986 als kontrollierte Substanz in Anhang I des UN-Übereinkommens von 1971 über psychotrope Substanzen aufgeführt ist, berücksichtigt das niederländische MDMA-Modell die „inter se“-Option der Modifikation internationaler Verträge gemäß Artikel 41 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969. In Ermangelung eines Konsenses über die Regulierung der Abgabe von MDMA könnte eine Gruppe von zwei oder mehr gleichgesinnten Staaten untereinander eine Vereinbarung treffen, die die Herstellung derartiger in den Anhängen aufgeführter Stoffe und den Handel damit erlaubt und damit eine strengere Kontrolle und einen sichereren Konsum ermöglicht.

EMPFEHLUNGEN

Im kommenden Jahrzehnt ist die Bewegung zur Beendigung der repressiven Drogenpolitik gefordert, die eingefahrene Agenda eines „harten Durchgreifens gegen Kriminalität“ auf internationaler Ebene zu hinterfragen. Es ist nun an der Zeit, einen überzeugenden alternativen Fahrplan anzubieten, der das Leben der Menschen wesentlich verbessert und zugleich drogenbedingte Gewalt und organisierte Kriminalität verhindert.

Wir benötigen eine neue internationale Drogenkontrollstrategie, mit denen die nationalen und lokalen Regierungen Modelle zur Drogenregulierung erproben können, die die Gesundheit und Sicherheit der Bürger schützen und die Macht, Gewinne und Gewaltherrschaft transnationaler krimineller Netzwerke schmälern.

Der Erfolg den nächsten zehn Jahren wird davon abhängen, inwieweit es der globalen Reformbewegung gelingt, sich zusammenzuschließen und eine positive Agenda zu vereinbaren, die eine gesunde und nachhaltige Zukunft mit wirtschaftlichen Chancen für alle ermöglicht. Die Organisationsprinzipien der globalen Reformagenda lauten:

- Entkriminalisierung des Konsums und Besitzes von Drogen für den persönlichen Gebrauch
- Gewährleistung des Zugangs zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln
- Investitionen in die Prävention von Drogenkonsum
- Bereitstellung nichtobligatorischer zugänglicher Behandlungen und Angebote zur Schadensminderung
- Einführung von Alternativen zur Inhaftierung kleiner, nicht gewalttätiger Akteure auf dem illegalen Markt
- Übergang zur vollständigen und fairen Regulierung aller Drogenmärkte zum Schutz marginalisierter und gefährdeter Bevölkerungsgruppen

Zur Umsetzung einer für das 21. Jahrhundert geeigneten Drogenpolitik fordern wir die Regierungen dringend und nachdrücklich auf:

1

Nationale rechtliche Regelungen und Verfahren im Einklang mit den Menschenrechtsnormen als Alternative zur Prohibition zu fördern

a **Die Gesundheit und Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt zu stellen**

Durch die Zuweisung ausreichender Mittel im Rahmen der nationalen Haushalte und der internationalen Entwicklungshilfe uneingeschränkter Zugang zu Schadensminderungsangeboten, zur Behandlung von Drogenabhängigkeit und zu kontrollierten unentbehrlichen Arzneimitteln für die Schmerzlinderung und Palliativversorgung zu ermöglichen. In die Erforschung innovativer Schadensminderungsmodelle für Stimulanzien und neue psychoaktive Substanzen zu investieren.

b **Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt zu stellen**

Den Konsum und Besitz von Drogen für den persönlichen Gebrauch zu entkriminalisieren, polizeiliche Gewalt und Schikane zu beenden sowie ein faires Verfahren und die Verhältnismäßigkeit der Strafen, darunter die Abschaffung der Todesstrafe, zu gewährleisten.

c **Inklusion, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der Politik stärken,** indem die betroffenen Interessenträger in die Politikgestaltung einbezogen werden, darunter Menschen, die Drogen konsumieren, und kleine Akteure, die auf die illegale Drogenwirtschaft angewiesen sind.

2

Die Weltgesundheitsorganisation damit zu beauftragen, einen angemessenen Zugang zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln sowie wissenschaftliche Bewertungen der Stoffe zu gewährleisten

Das Mandat des Internationalen Suchtstoff-Kontrollamts – darunter die Gewährleistung der Versorgung mit unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln und des Zugangs dazu, die Verhinderung der Abzweigung für nichtmedizinische Zwecke, die Kontrolle chemischer Stoffe und die Systeme für Schätzungen – vom UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung an die Weltgesundheitsorganisation zu übertragen. Ergänzend zu einer solchen Reform sollten Entscheidungen, die die Anhänge der Übereinkommen betreffen, ausgehend von der wissenschaftlichen Bewertung der therapeutischen Evidenz für die Substanzen durch den WHO-Sachverständigenausschuss für Drogenabhängigkeit an die Weltgesundheitsversammlung übertragen werden.

3

Zu einem neuen internationalen Rahmen für die Drogenkontrolle auf der Grundlage von Fakten und den neuesten UN-Empfehlungen überzugehen

UN-Mitgliedstaaten, die derzeit neue Ansätze zur Drogenkontrolle verfolgen und über die internationalen Übereinkommen hinausgehen, sollten eine Koalition bilden, um eine fundierte und faktengestützte Debatte über die Reform des internationalen Rahmens für die Drogenkontrolle anzustoßen.

4

Alle Drogen zu regulieren

Derzeit verbotene Drogen sollten reguliert werden. Der Prozess, der letztlich in die Regulierung von Drogen mündet, sollte behutsam, schrittweise und faktengestützt sowie unter Schutz und Förderung der Menschenrechte, der öffentlichen Gesundheit, der nachhaltigen Entwicklung, des Friedens und der Sicherheit verlaufen. In den Prozess sollten die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung einbezogen werden, darunter Menschen, die Drogen konsumieren, Jugendliche, Anbauer und kleine Akteure auf dem illegalen Markt. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Gesundheit und gewerblichen Interessen gelten.

Trends in den von den fünf Wegen der Weltkommission betroffenen Bereichen

Weg 1: Die Gesundheit und Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt stellen

Trotz der erhöhten Sensibilisierung für die Wirksamkeit der Schadensminderung und der breiteren Akzeptanz einiger Angebote wie Drug-Checking ist der bisherige Fortschritt fragil und die Schadensminderung größtenteils weiter unterfinanziert.

Weg 2: Zugang zu kontrollierten Arzneimitteln gewährleisten

Die Thematik hat durch das Ergebnisdokument der Sondertagung der UN-Generalversammlung 2016, das in der 2019 auf der 62. Tagung der Suchtstoffkommission angenommenen Ministererklärung bekräftigt wurde, und mit einer aktiveren Rolle des WHO-Sachverständigenausschusses für Drogenabhängigkeit an Sichtbarkeit gewonnen. Dennoch gibt es bislang kaum Fortschritte bei der Sicherung des Zugangs zu unentbehrlichen kontrollierten Arzneimitteln für die 5 Milliarden Menschen, die in Ländern ohne oder mit nur geringem Zugang zu Palliativversorgung oder Schmerzlinderung leben. Darüber hinaus sind Methadon und Buprenorphin in mindestens acht Ländern weiterhin verboten.

Weg 3: Die Kriminalisierung und Inhaftierung von Drogen konsumierenden Menschen beenden

2019 billigten die Vereinten Nationen in ihrem Gemeinsamen Standpunkt zu Drogenfragen die Entkriminalisierung des Drogenkonsums. Mehr als 26 Rechtsgebiete in 9 Ländern verfolgen mittlerweile ein Entkriminalisierungsmodell.

Weg 4: Die Drogenbekämpfung erneut auf die organisierte Kriminalität ausrichten

Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass repressive Ansätze, die Drogenkonsumierende und kleine Akteure auf dem Drogenmarkt ins Visier nehmen, die Gewalt verschärfen und organisierten kriminellen Aktivitäten Vorschub leisten.

Weg 5: Alle Drogen regulieren

Die Vereinten Nationen haben den medizinischen Nutzen von Cannabis anerkannt. Darüber hinaus hat eine höhere Zahl von Ländern Regelungen sowohl für den medizinischen Gebrauch als auch für den Freizeitkonsum von Cannabis erlassen.

Weiterführende Literatur

- Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe in seiner durch das Protokoll von 1972, das Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe und das Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen geänderten Fassung.
- Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2015), Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights, Menschenrechtsrat, Dreißigste Tagung, 4. September 2015, A/HRC/30/65.
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen et al. (2019), International Guidelines on Human Rights and Drug Policy, ICHRDP/UNDP/OHCHR/UNAIDS/WHO, März 2019. <https://www.humanrights-drugpolicy.org/>
- Vereinte Nationen (2019), Zur Koordinierung im System der Vereinten Nationen eingesetztes Arbeitsteam für die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts des UN-Systems zu Drogenfragen, What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters, E/CN.7/2019/CRP.10, März 2019.
- International Drug Policy Consortium (2018), Taking stock: A decade of drug policy— A civil society shadow report, IDPC.
- Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (2020), World Drug Report 2020
- Harm Reduction International (2020), The Global State of Harm Reduction 2020. <https://www.hri.global/global-state-of-harm-reduction-2020>
- Berterame S. et al. (2016), Use of and barriers to access to opioid analgesics: a worldwide, regional, and national study. *Lancet*. 2016 Apr 16;387(10028):1644–56.
- Vereinte Nationen (2019,) Ministererklärung über die Verstärkung unserer Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, um die Umsetzung unserer gemeinsamen Verpflichtungen zur Bewältigung und Bekämpfung des weltweiten Drogenproblems zu beschleunigen. Wien: Suchtstoffkommission.
- Vereinte Nationen (2016), Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem, Ergebnisdokument der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2016 über das Weltdrogenproblem. New York: Generalversammlung der Vereinten Nationen.
- Menschenrechtsrat (2020), Situation of human rights in the Philippines, Bericht des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte, A/HRC/44/22, 29. Juni 2020.
- Menschenrechtsrat (2013), Bericht der Sonderberichterstatterin der Menschenrechtskommission über Gewalt gegen Frauen, deren Ursachen und deren Folgen, Rashida Manjoo, Pathways to, conditions and consequences of incarceration for women, 21. August 2013, A/68/340, Abs. 23–27.
- Jan van Amsterdam et al. (2020), Developing a new national MDMA policy: Results of a multidecision multi-criterion decision analysis (MD-MCDA), *Journal of Psychopharmacology*, Vorabdruck November 2020. <https://doi.org/10.31219/osf.io/txy5z>
- Martin Jelsma, Sylvia Kay und David Bewley-Taylor (2019), Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, *Cannabis Innovate*, Policy Report 1, März 2019. <https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-cannabis>
- Paul Kenny (2019), Populism and the War on Drugs in Southeast Asia, *Brown Journal of World Affairs*, 25(2), 2019, S. 121–136.
- Health Poverty Action (2021) Legal regulation of drugs through a social justice lens.
- Harm Reduction Consortium (2021) The Global Drug Policy Index.

VERÖFFENTLICHUNGEN DER WELTKOMMISSION

www.globalcommissionondrugs.org/reports/

Krieg gegen die Drogen (2011)

Der Krieg gegen die Drogen und HIV/Aids: Wie die Kriminalisierung des Drogenkonsums die globale Pandemie anheizt (2012)

Die verheerenden Auswirkungen des Drogenkriegs auf die Volksgesundheit: Die versteckte Hepatitis-C-Epidemie (2013)

Die Kontrolle übernehmen: Wege zu einer funktionierenden Drogenpolitik (2014)

Die verheerenden Auswirkungen der Drogenkontrolle auf die Volksgesundheit: Die globale Krise der vermeidbaren Schmerzen (2015)

Drogenpolitikreform: Ein neues Verständnis von Entkriminalisierung (2016)

Das Drogenwahrnehmungsproblem: Wider die Vorurteile gegenüber Menschen, die Drogen konsumieren (2017)

Regulierung von Drogen: Für eine verantwortungsvolle Kontrolle (2018)

Klassifizierung psychoaktiver Substanzen: Die Wissenschaft im Abseits (2019)

Durchsetzen der Drogengesetze: Die Drahtzieher ins Visier nehmen (2020)

POSITIONSPAPIERE

www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/

The Opioid Crisis in North America (Oktober 2017)

Drug Policy and the Sustainable Development Agenda (September 2018)

Drug Policy and Deprivation of Liberty (May 2019)

Drogenpolitik in den Städten (Juni 2021)

WEITERE QUELLEN

www.au.int/en/sa/dswdc

www.anyoneschild.org

www.cicad.oas.org

www.drugpolicy.org

www.emcdda.europa.eu

www.fast-trackcities.org/

www.hri.global

www.hrw.org

www.idhdp.com

www.idpc.net

www.inpud.net

www.incb.org

www.institutoria.org

www.menahra.org

www.ohchr.org

www.sdglab.ch

www.talkingdrugs.org

www.tdpf.org.uk

www.unaids.org/en/topic/key-populations

www.unodc.org

www.wola.org/program/drug_policy

www.wacommissionondrugs.org

www.who.int/topics/substance_abuse/en/

BERICHT 2021

DANKSAGUNGEN

Technische Koordination

Martin Jelsma
Khalid Tinasti
Zachary Siegel

Expertenausschuss

Judy Chang	Ethan Nadelmann
Joanne Csete	Isidore Obot
Tom Decorte	Luciana Pol
Ann Fordham	Alison Ritter
Asmin Fransiska	Heino Stöver
Alejandro Gaviria	Johan Strijdom
Vicky Hanson	Tripti Tandon
Donald MacPherson	Jasmine Tyler
Sandy Mteirek	Yong-an Zhang

Grafikdesign

John Abou Elias

Lektorat

Andrew Johnston

Übersetzung

Dirk Wels

SEKRETARIAT

Isabela Carvalho Barbosa
Ramon Sales Moura
Marilena Genco
Ivy Wandia

KONTAKT

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

 [GlobalCommissionOnDrugs](#)

 [GlobalCDP](#)

 [Global Commission on Drug Policy](#)



WELTKOMMISSION FÜR DROGENPOLITIK

Die Weltkommission für Drogenpolitik will auf internationaler Ebene eine fundierte, wissenschaftlich abgestützte Diskussion anregen über menschliche und wirksame Wege zur Verminderung der Schäden durch Drogen und Drogenpolitik an Mensch und Gesellschaft.

ZIELE

- Überprüfung der Grundannahmen, der Wirksamkeit und der Folgen des „Kriegs gegen die Drogen“
- Beurteilung der Risiken und des Nutzens verschiedener einzelstaatlicher Lösungen für das Drogenproblem
- Entwicklung von umsetzbaren, evidenzbasierten Empfehlungen für eine konstruktive Reform der Gesetzgebung und der Politik