

Vorwort des Brandenburg Cannabis Sozial Club

Erst einmal ein Lob an die Autorin. Wirklich sehr gut geschrieben und an der wahren Geschichte des Cannabis orientiert. Mit Ergänzungen des Vereines wird noch die 2. Opiumkonferenz eingefügt, da diese geschichtlich auch sehr relevant ist, was bei dem Cannabisverbot entscheidend ist und aufzeigt wie das Verbot unter fadenscheinigen Gründen durchgesetzt wurde. Wir können nur jedem empfehlen sich nur mit der „Reefer Madness“ Kampagne aus den 1930er Jahren zu beschäftigen um den Irrsinn dahinter zu begreifen.

Warum mußte Cannabis verboten werden? - Die Rolle der USA und der UN (und 2. Opiumkonferenz 1925)

Hausarbeit (Hauptseminar), 1996

25 Seiten, Note: Bestanden

W

[GERRIT WIEBE \(AUTOR:IN\)](#)

Gliederung

1. Einleitung
 - 1.1. Ergänzung durch BRB-CSC Die 2. Opiumkonferenz
 2. Die Cannabispolitik in den USA der 30er Jahre
 - 2.1. Einleitung
 - 2.2. Musste Hanf als Konkurrent für die aufstrebenden Kunstfaser-, Papier und Pharmaindustrien eliminiert werden?
 - 2.3. Welche Argumente gab es für und gegen das "Marihuana tax act"?
 - 2.4. Anslinger und die Folgen seiner Politik
 3. Die Rolle der Vereinten Nationen (UN)
 - 3.1. Einleitung
 - 3.2.1. Die Ergänzungsprotokolle von 1946 und 1948 und das Opiumprotokoll von 1953
 - 3.2.2. Die Single Convention on Narcotic Drugs von 1961
 - 3.2.3. Das Wiener Übereinkommen von 1988
 - 3.3. Die UN-Drogenkontrollorgane
 - 3.3.1. ECOSOC
 - 3.3.2. CND
 - 3.3.2. INCB
 - 3.3.3. Die WHO-Expertenkommission zu Drogenabhängigkeit
 - 3.4. Ziele und Gründe der UN-Cannabis-/Drogenpolitik
 - 3.5. Die Folgen für Cannabis
4. Mögliche Entwicklungen in der Zukunft
5. Literaturliste

Teil 2 und seine Unterpunkte wurden von Moritz Gottwald verfaßt.

Teil 3 und seine Unterpunkte wurden von Gerrit Wiebe verfaßt.

1. Einleitung

Der politische Umgang mit Drogen ist ein brisantes Thema, der politische Umgang speziell mit Cannabis ist besonders brisant. Brisant deshalb, weil es das "Problem Cannabis" für die Politik erst seit Beginn des 20. Jahrhunderts gibt. Vorher war dieses Politikfeld einfach nicht existent, da der Umgang mit Cannabis nichts Problematisches oder gar Gefährliches darstellte. Ganz im Gegenteil.

Was wir heute unter Drogen verstehen, waren zu einem großen Teil ursprünglich weitverbreitete Medikamente oder Genussmittel, im Fall Cannabis eben auch eine Nutzpflanze, aus der man unzählige Dinge herstellte, und die man in manchen Ländern seit vielen hundert Jahren rauchte. Handelt es sich bei den meisten Drogen im besten Fall um pharmazeutische Produkte von ansonsten minderem Gebrauchswert, ist Cannabis eine Pflanze, die über so viele nützliche Eigenschaften verfügt, daß heutzutage mancherorts sogar von dem "Retter vor dem ökologischen Kollaps" gesprochen wird. Übermäßigen Konsum von Drogen hat es zwar sicherlich immer gegeben, spielte aber bis zu dem Zeitpunkt keine Rolle, als man sich völkerübergreifend darauf verständigte, aus welchen Gründen auch immer, bestimmte Drogen zu verbieten. Diese restriktive Umgangsweise mit Drogen an sich, und die Prohibition von Cannabis im Besonderen sind, aufgrund von steigender Konsumentenzahlen trotz hoher Strafen, höchst kontrovers.

Nachdem die regide Anti-Drogen Politik der Vereinten Nationen, angeführt von den USA, über Jahrzehnte den Nährboden für einen rationalen Umgang mit Drogen verseucht hat, ist diese Haltung angesichts der krassen Misserfolge nur noch sehr schwer aufrechtzuerhalten. Unmengen von Publikationen und ein relativ scheuklappenarmer Umgang der Medien mit dem Thema hat mittlerweile zu einem recht hohen Aufklärungsgrad in der Bevölkerung geführt. Auch die Wissenschaft hat sich diesem Bereich angenommen, jedoch nicht unbedingt die Politikwissenschaft. Speziell zum Thema Cannabis sucht man nach wissenschaftlichen Diskussionen vergeblich. Man kann jedoch auf Unmengen an allgemeiner Literatur zurückgreifen, die eine Vielzahl an Informationen anbieten.

Schwerpunktmäßig befaßt sich diese Arbeit mit der Entstehung der Cannabis-Politik und der darauf aufbauenden internationalen Ächtung durch die Vereinten Nationen, wobei es weniger um Argumente für oder gegen, sondern mehr um eine Analyse der Politisierung von Cannabis gehen soll. Die Untersuchung der Strukturen der Vereinten Nationen als maßgeblich verantwortliche Institution für die heutige Drogenpolitik ist die konsequente Weiterführung dieses Ansatzes.

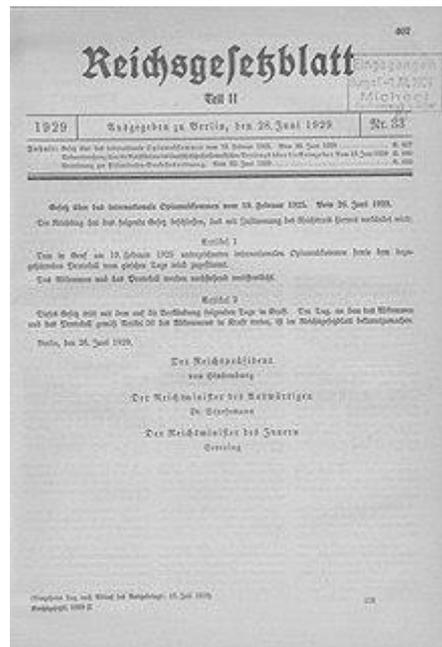
Die Frage, warum Cannabis verboten werden mußte, stellt sich zwangsläufig bei der Behandlung dieses Komplexes, denn die Widersprüche und Irrationalitäten, sowie die Ineffizienz der Politik sind offensichtlich.

Im ersten Teil wird zunächst ein kurzer Einblick in die wirtschaftlichen Hintergründe im Zusammenhang mit Cannabis gegeben, die eine sehr wichtige Rolle beim Umgang mit Cannabis spielen. Im Anschluß daran folgt eine Analyse der Argumentationen, die letztendlich zu einem Verbot führten, sowie eine exemplarische Betrachtung der US- amerikanischen Drogenpolitik (verkörpert durch Harry Anslinger) schließt den ersten Teil der Arbeit ab.

Der zweite Teil befaßt sich mit den Abkommen der Vereinten Nationen, welche den weltweiten Umgang mit Drogen vereinheitlichen. Daran anschließend folgt eine Untersuchung der einzelnen Kontrollorgane der UN, sowie der Ziele und Auswirkungen dieser Organe, insbesondere im Bezug auf Cannabis. Ein Ausblick in die Zukunft schließt diese Arbeit ab.

Zur Auswahl der Literatur, bzw. des Informationsmaterials ist zu sagen, daß es kaum politologische Untersuchungen und Publikationen zu diesem Thema gibt. Das hat zur Folge, daß relativ viel "graue" Literatur ausgewertet, bzw. im Falle der UN, mit Primärtexten gearbeitet wurde.

Internationale Opiumkonferenz



Gesetz über das internationale Opiumabkommen vom 19. Februar 1925 (Deutschland, 1929)

Die Internationale Opiumkonferenz führte zum ersten internationalen Abkommen im gesetzlichen Vorgehen gegen Rauschmittel. Ausschlaggebend war die Opiumkommission von 1909.

Die beteiligten Staaten sollten sich bestmöglich bemühen, sowohl alle Personen, die Morphin und Kokain und entsprechende Produkte produzieren, verkaufen oder im- und exportieren, als auch entsprechende Produktionsstätten und Umsatzplätze streng zu kontrollieren. Erste internationale Opiumkonferenz.

Die Erste internationale Opiumkonferenz fand vom 1. Dezember 1911 bis zum 23. Januar 1912 auf Initiative der USA in Den Haag statt. Im Haager Rittersaal einigten sich die Vertreter aus Deutschland, den USA, China, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, den Niederlanden, Persien, Portugal, Russland und Siam auf den Text eines Internationalen Opium-Abkommens (französisch Convention internationale de l'opium, englisch International Opium Convention), das am 23. Januar 1912 unterzeichnet wurde und auch für Nicht-Teilnehmer der Konferenz offenstand. Vom 1. bis 9. Juli 1913 sowie vom 15. bis 25. Juni 1914 fanden am selben Ort Folgekonferenzen zur Begleitung des Unterzeichnungs- und Ratifizierungsprozesses statt. 1915 wurde das Abkommen von den USA, den Niederlanden, China, Honduras, und Norwegen umgesetzt und 1919 im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz weltweit gültig.

Zweite internationale Opiumkonferenz (Hier wird es Interessant!!!)

Während einer weiteren Opiumkonferenz wurde am 19. Februar 1925 in Genf ein überarbeitetes Abkommen unterzeichnet und am 25. September 1928 in Kraft gesetzt. Daraufhin wurden auch Drogen wie Heroin, Kokain und, auf Anstoß von Ägypten, und Unterstützung Südafrikas und der Türkei auch Cannabis gänzlich verboten.

Hier liegt der Hase im Pfeffer begraben: Keines der Länder wollte aus medizinischen Gründen das Cannabisverbot. Hier ging es darum Minderheiten weiter zu unterdrücken und das Cannabis als Möglichkeit des Handeltreibens zu unterbinden. In Ägypten waren es die Beduinen, in Südafrika in der Apartheid sollte den afrikanischen Stämmen die Grundlage entzogen werden. Gleiches gilt für die Türkei. **Und der Witz an der Sache ist: Es gab bei der Abstimmung über Cannabis eine Pattsituation zwischen für und wider. Die Entscheidungsgewalt lag mit der letzten Stimme bei Deutschland. Die Pharmariesen Bayer und Merk waren anwesend und verhandelten mit Ägypten, dass weiterhin Opiate an Ägypten geliefert werden dürfen, wenn man sich für das Cannabisverbot aussprach. Das Ergebnis kennen Sie ja jetzt.**

Besonders Indien hatte mit dem Vertrag größere Probleme wegen der weiten Verbreitung von wild wachsenden Hanffeldern sowie auf Grund sozialer und religiöser Bräuche in Bezug auf Cannabis.

Daraufhin wurde ein Kompromiss geschaffen, der den Export von Cannabis nur den Ländern untersagte, die auch dessen Gebrauch verboten hatten, und die Einfuhr zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken gestattete.

Die Unterzeichnerstaaten mussten die Überwachung für Drogen im medizinischen Bereich erhöhen sowie die Strafen für den illegalen Handel verschärfen. In Deutschland wurde daraufhin 1929 ein neues Opiumgesetz verabschiedet, welches bis 1972 als Grundlage der deutschen Drogenpolitik galt. 1961 wurde der Vertrag vom Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel ersetzt.

Texte sind aus Wikipedia mit Ergänzungen des BRB-CSC auf Vollständigkeit.

2. Die Cannabispolitik in den USA der 30er Jahre

2.1. Einleitung

Bei genauerer Betrachtung der Entstehung des weltweiten Cannabis-Verbots ist deutlich erkennbar, daß die USA eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle bei der Durchsetzung und Umsetzung spielten. Zwar sorgten die Anträge von Ägypten und der Türkei dafür, daß Cannabis 1925 auf der dritten Opiumkonferenz in Genf unter Drogenkontrolle gestellt wurde¹, jedoch war es vor allem das treibende Engagement des "US-Federal bureau of narcotics and dangerous drugs" (FBNDD), daß das weltweite Ansehen von Cannabis über seine Kampagnen und Gesetze bis in die Gremien der Vereinten Nationen prägte. Dabei ging es bei dem Verbot von Cannabis nicht lediglich um eine Droge, auch wirtschaftliche Interessen, Rassismus und persönlicher Ehrgeiz spielten eine wichtige Rolle. Denn daß es sich bei Cannabis ursprünglich auch unter anderem um eine wirtschaftlich bedeutsame Nutzpflanze handelt, welche der aufstrebenden Kunstfaserindustrie Anfang des Jahrhunderts als Konkurrentin im Wege stand, wird häufig übersehen, bzw. bewußt ignoriert.

Es gibt nicht DEN Grund, sondern ein Zusammenspiel mehrerer Gründe, warum Cannabis in den Gesetzestexten fast aller Länder auf einer ähnlichen Stufe wie Heroin steht. Einige dieser Gründe spiegeln sich deutlich am Verhalten und den fadenscheinigen Argumenten der verantwortlichen Politikern in den USA der 30er Jahre wieder. Warum sich Harry Anslinger, der fast 30 Jahre das FBNDD leitete und prägte, gerade auf die Bekämpfung von Cannabis konzentrierte, läßt sich nicht genau sagen, Tatsache ist aber, daß die heutigen Cannabis-Gesetze zum großen Teil auf sein Wirken zurückgehen.

2.2. Mußte Hanf als Konkurrent für die aufstrebenden Kunstfaser-, Papier- und Pharmaindustrien "eliminiert" werden?

Der Konsum von Cannabis ist in den USA seit der Besiedlungen im 17. Jahrhundert bekannt und Hanf wurde wenigstens ebenso lange als Nutzpflanze angebaut. Selbst George Washington tat dies 1765, angeblich um damit seine Zahnschmerzen zu behandeln. Cannabis war, ähnlich wie Opium oder Heroin, zunächst als Medizin gesellschaftlich akzeptiert und fand große Anwendung², bevor es schrittweise verboten und dadurch auch aus diesem großen Wirtschaftssektor vertrieben wurde. In der amerikanischen Wirtschaftsgeschichte gibt es Fakten, die dafür sprechen, daß Hanf trotz bester Voraussetzungen und Prognosen nicht für die Gesundung der durch die Jahre der Depression zu Beginn des Jahrhunderts angeschlagenen amerikanischen Landwirtschaft sorgen konnte und durfte, da den Extrakten der Pflanze der Ruf einer gefährlichen "Mörderdroge" oktroyiert wurde, und somit als Nutzpflanze außer Betracht kam.

Große und einflußreiche Industrieunternehmen wie der Chemie-Großkonzern DuPont hatten ein großes Interesse an dieser Ächtung und setzten sich direkt und indirekt für ein Verbot der Pflanze ein.

Hanf wurde, nachdem die starke landwirtschaftliche Bedeutung seines Anbaus zur Gewinnung von Fasern, Ölen, Papier, Farben, etc. aufgrund von fehlenden technischen Möglichkeiten zur Massenproduktion im Zuge der industriellen Revolution stark nachließ, Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts eine zentrale Rolle in der amerikanischen Landwirtschaft prophezeit. Das US-Landwirtschaftsministerium schrieb in seinem

Bulletin Nr. 404, daß durch die Entwicklung einer Schäl- und Erntemaschine Hanf "seine Bedeutung als größter landwirtschaftlicher Industriezweig wiedererlangen wird"³. 1938 wurde eben diese Maschine in Fachzeitschriften wie *Popular mechanics* und *Mechanical engineering* vorgestellt. Die wirtschaftlichen Prognosen für die sich nun ergebenden Möglichkeiten zum Massenanbau von Hanf sahen überaus günstig aus, da Faserhanf sehr vielseitig nutzbar und der Anbau sehr effektiv ist. So wurde auch auf dem Sektor der Zellstoffverarbeitung und der Energiegewinnung im Auftrag des US- Landwirtschaftsministeriums mit Erfolg geforscht.

Durch diese technische Entwicklung bekamen die großen Holz-, Papier-, und Zeitungsunternehmen wie die Hearst Paper manufacturing Division oder Kimberly Clark plötzlich ernstzunehmende Konkurrenz, denn Papier aus Hanf, das bis 1883 noch ca. 80% Marktanteile besaß, ist qualitativ hochwertiger und wäre durch den technischen Fortschritt wesentlich günstiger in der Herstellung. Der an Waldbestände gebundenen Papierindustrie drohten große Verluste.

In dieser Zeit patentierte der Chemie- und Sprengstoffhersteller Du Pont sowohl sein Verfahren zur Herstellung von Kunstfasern und Plastik aus Öl, als auch das Sulfat/Sulfitverfahren zur Papierherstellung aus Holzzellmasse. "Kunststoffe werden bei der Herstellung einer Bandbreite von Produkten verwendet, die in der Vergangenheit aus natürlichen Materialien gefertigt wurden"⁴, schrieb Lammont DuPont 1939 im *Popular mechanics*. Bei diesen Produkten handelt es sich beispielsweise um Dynamit und TNT, auf diesem Sektor hat Du Pont seit Anfang des 20. Jahrhunderts durch Aufkäufe kleinerer Sprengstoffhersteller eine Monopolstellung auf dem US- amerikanischen Markt inne. DuPont kontrollierte 1902 ca. zwei Drittel der industriellen Sprengstoffproduktion und deckte 40% des Munitionsbedarfs der Alliierten im ersten Weltkrieg. Das Verfahren zur Herstellung von Sprengstoff aus Zellulose ist ähnlich der Herstellung von Kunstfasern und Plastik aus Zellulose, und bisher wurde TNT und Dynamit aus Hanfwerk hergestellt⁵. Durch die Beherrschung des Sprengstoffmarktes und die führende Stellung in der Kunstfaserforschung ergab sich eine Chance zur weiteren Monopolisierung, denn mit Hilfe der Patente konnte DuPont nun unabhängig von Zulieferern und Kleinbauern die Herstellung von Kunstfasern kontrollieren. Hanf ist genau in diesen Bereichen ein qualitativ hochwertiger Konkurrent für Kunststoff und Plastik. Es lag also absolut im Interesse der Kunstfaserindustrie, daß Hanf verboten wurde.

Andrew Mellon, Angehöriger der damals hinter DuPont zweitreichsten Bankier- und Unternehmerfamilie Amerikas war über die "Mellon Bank of Pittsburgh", damals die sechstgrößte Bank der USA, wichtigster Geldgeber DuPonts. In seiner Funktion als Finanzminister im Kabinett Präsident Herbert Hoovers ernannte er den zukünftigen Mann seiner Nichte, Harry J. Anslinger, zum Leiter der neuorganisierten staatlichen Rauschgift- und Drogenbehörde FBNDD.

Ob diese Verstrickung ein reiner Zufall ist oder nicht, sie bewirkte, daß von nun an mit staatlichen Mitteln massiv gegen Cannabis vorgegangen wurde, wie es auch im DuPont Aktionärsbericht von 1937 angesprochen wurde: "Wir fordern radikale Einschnitte bei der Steuergesetzgebung der Regierung. Sie könnte in ein Instrument verwandelt werden, die Akzeptanz neuer Ideen des industriellen und sozialen Wiederaufbaus zu beschleunigen"⁶. Mit diesen "neuen Ideen des industriellen Wiederaufbaus" waren die bereits erwähnten Kunstfasern- und Stoffe gemeint.

Die Forderungen DuPonts wurden in die Tat umgesetzt, am 14. April 1937 wurde von dem Chefberater des Finanzministeriums Herman Oliphant ein Entwurf für ein Marihuana-Steuergesetz, das eine Gewerbesteuer für Händler und eine Erwerbssteuer für den Kauf von Cannabis beinhaltete, eingebracht. Der Handel mit Marihuana wurde von nun mit 1 Dollar pro Unze, bzw. mit 100 Dollar, wenn der Händler nicht registriert war, besteuert. Die Strafspanne bei Nichtbeachtung ging von 2000\$ Geldstrafe bis fünf Jahre Haft.

Diese Steuer vertrieb kleine landwirtschaftliche Betriebe aus dem Hanfanbaugeschäft, die bisher einen großen Teil der Gesamtproduktion von Faserhanf ausmachten. Auch Ärzte nahmen wegen der erforderlichen komplizierten Buchführung immer mehr Abstand davon, Cannabis zu verschreiben, was den Weg für neue, synthetische Medikamente ebnete, die nicht in jedem Garten anbaubar sind.

Oliphant brachte den Gesetzesvorschlag direkt im Haushaltsausschuß des Kongresses ein, auf diese Weise wurden andere zuständige Ausschüsse wie die für Nahrung und Rauschgift, Landwirtschaft, Textil und Handel umgangen. Der Haushaltsausschuß behandelt Gesetzentwürfe direkt im Plenum, ohne daß diese vorher in anderen Ausschüssen debattiert werden müssen. Als dann das Gesetz im Plenum des Kongresses

zur Beratung und Abstimmung vorlag, kam aus dem Publikum lediglich die Frage, ob der Amerikanische Ärzteverband (AMA) konsultiert wurde. Dieses wurde von dem Abgeordneten Vinson bestätigt. Er behauptete: "Dr. Wharton (fehlerhafte Aussprache für Woodward) und die AMA stimmen vollkommen mit uns überein"⁷. So wurde das Gesetz verabschiedet und zog eine bis heute andauerndes Verbot von Cannabis nach sich.

Die dargestellten Übereinstimmungen wirtschaftlicher Interessen mit dem parallel entstandenen "Marihuana tax act" könnten zufälliger Natur sein. Eventuell hätten sich Kunstfasern, etc. auch mit Hanf als Konkurrenten durchgesetzt. Es ist jedoch erstaunlich, daß der Anbau von Cannabis, obwohl ursprünglich nur wenige der über 100 verschiedenen Arten das "gefährliche" THC produzieren, prinzipiell geächtet wurde und z. B. in der Bundesrepublik sein Anbau erst im Februar 1996 wieder eingeschränkt zugelassen wurde. Zudem erscheinen das Zustandekommen des Gesetzes und die fadenscheinigen Begründungen und Argumente dafür sehr dubios. Im folgenden Abschnitt sollen diese Argumente näher beleuchtet werden.

2.3. Welche Argumente gab es für und gegen das "Marihuana tax act"?

Das "Marihuana tax act" wurde zwischen 1935 und 1937 in geschlossenen Sitzungen des Finanzministeriums entworfen. Im Vorfeld startete das FBNDD einen wahren Kreuzzug gegen Cannabis, und es wurden landesweit Bücher wie "Assassin of youth" oder Filme wie der von Anslinger in Auftrag gegebene "Reefer Madness" verbreitet, die wahre Horror-Szenarien beinhalteten und als Warnung vor Tod und Verderben durch Marihuana gedacht waren.

Als der Entwurf von Herman Oliphant vorgelegt und debattiert wurde, gab es keine wissenschaftliche Erkenntnisse, die gegen Cannabis vorgebracht wurden, sondern lediglich ein Reihe von Vorurteilen, die größtenteils aus der Presse und Polizeiberichten entnommen wurden.

So wurde in der Anhörung des 75. Kongresses vor dem Steuerausschuß des Repräsentantenhauses vom 27.4. bis 4.5. 1937 von dem Drogenbeauftragten des Finanzministeriums Harry Anslinger und Clinton Hester (einem weiteren Vertreter des Finanzministeriums) u. a. folgende Argumente für das Steuergesetz vorgebracht⁸:

- Marihuana ist die gewalterzeugendste Droge der Menschheit.
- Die Wirkung ist tödlich.
- Opium hat gute Eigenschaften wie Dr. Jekyll und schlechte wie Mr. Hyde. Die neue Droge entspricht ganz und gar dem Monster Hyde, sie richtet unermesslichen Schaden an.
- Sie wirkt auf Individuen unterschiedlich. Manche verlieren völlig das Gefühl für Zeit oder für Werte. Sie haben das Gefühl von physischer Kraft und Stärke. Andere werden tobsüchtig,...und können in diesem Zustand sogar Verbrechen begehen. Manche lachen hemmungslos.

Diese unfundierten, unbewiesenen und populistischen Behauptungen überzeugten den Kongreß offensichtlich, obwohl sich in den Anhörungen auch geladene Sachverständige wie der Arzt und Rechtsanwalt Dr. William C. Woodward als Stellvertreter des Amerikanischen Ärzteverbandes, welcher während der zweijährigen Beratungen über das Gesetz nicht zu Rate gezogen wurde, vehement gegen das Gesetz aussprachen. Woodward wies u. a. deutlich auf die Verschleierung des Tatbestandes durch die Benutzung des mexikanischen Slangwortes "Marihuana" anstatt des wissenschaftlichen Terminus "Cannabis" hin. Er kritisierte auch die Presse, die ebenfalls durch die permanente Benutzung des Wortes "Marihuana" von dem Industriestoff und Heilmittel ablenkte.

Dieses war ein wichtiger Hinweis, denn um solche und andere Thesen wie die, daß rund 50 Prozent aller Schwerverbrechen auf marihuanakonsumierende Ausländer zurückzuführen seien, zu belegen, zitierte Anslinger hauptsächlich Zeitungsberichte aus seiner sogenannten "Blutakte".

Wie auch in späteren Jahren wurde Cannabis funktionalisiert, um bestimmte Gesellschaftsgruppen zu diskreditieren und um gegen sie vorgehen zu können. In den 50er, 60er und 70er Jahren waren es rebellierende, nicht in das Bild des "American way of life" passende Jugendkulturen, gegen die man über

die Marihuana-Gesetze eine Handhabe hatte. In den 20er und 30er Jahren waren es die auf den amerikanischen Arbeitsmarkt einfallenden "potrauchenden Mexikaner" und farbige Jazz-Musiker, gegen die man sich mit bösen Vorurteilen zu wehren versuchte. Permanent wurde eine Beziehung zwischen Kriminalität, Mexikanern, bzw. Schwarzen und Cannabis hergestellt und von der amerikanischen Boulevardpresse breitgetreten.

Dabei trat besonders die Zeitungskette des bereits erwähnten Zeitungsmoguls Randolph Hearst hervor, der daran ein tiefgehendes Interesse hatte. Es war vor allem seine landesweit operierende Zeitungskette, die für die "Beweise" Anslingers sorgten. Sie führte zwischen 1916 und 1937 eine regelrechte Hetzkampagne gegen Cannabis durch, aber selbst Zeitungen wie die *New York Times*, berichteten in dieser Zeit häufig über Vergewaltigungen und Autounfälle im Zusammenhang mit Marihuana. Diese Berichte sorgten für ein absolut negatives und einseitiges Image des Hanf, welches sich ausschließlich auf seine Verwendung als Droge konzentrierte und nur noch im Zusammenhang mit Mord und Totschlag erwähnt wurde.

Außer mit diesen Horrormeldungen, die Anslinger bei kritischen Nachfragen als Argumente anführte, war die Anti-Cannabispolitik nicht zu rechtfertigen.

Die Fakten der Berichte aus dieser "Blutakte" Anslingers, die er zusammen mit seinen gesamten Unterlagen der Bibliothek von Cleveland überließ, wurden Jahre später wissenschaftlich ausgewertet, und keiner der Berichte wurde für echt gehalten⁹. Neben der Ärzteschaft gab es weitere Stimmen gegen das Gesetz, so aus der Richtung der Hanffaser-, Schmieröl-, Hanfsamen- und Farbenindustrie, in deren Augen es keinen Sinn ergab, gegen die Verarbeitung und Produktion dieser Pflanze mit einer derartig rigide Steuer vorzugehen. Doch sie hatten gegen die Vehemenz, mit der das FBNDD das Gesetz durchdrückte und die Tatsache, daß Cannabis bereits eine internationale Ächtung erfahren hatte, keine Chance. Abgesehen davon gab es zu dieser Zeit keinerlei wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die Folgen des Cannabis-Konsums, die die Marihuana-Steuer hätten rechtfertigen können. Mehrere Studien dieser Zeit wie der Bericht der "Indischen Hanfdrogen-Kommission" oder die Studie der "Siler-Kommission" konnten keine Schäden beim Rauchen von Cannabis feststellen¹⁰ und sogar der stellvertretende Leiter der amerikanischen Gesundheitsbehörde Walter Treadway beschrieb noch 1937 vor dem Cannabis-Untersuchungsausschuß des Völkerbundes Marihuana als "gewohnheitsbildend genau wie Zucker und Kaffee"¹¹.

2.4. Anslinger und die Folgen seiner Politik

Sicherlich ist es falsch, eine einzige Person für das Verbot von Cannabis verantwortlich zu machen, denn diese Art der Politik spiegelt in gewisser Weise den Geist dieser Zeit wider. Jedoch hatte das "Marihuana tax act" und die entsprechende "Öffentlichkeitsarbeit" des FBNDD, wofür sich Harry Anslinger wie kein weiterer mit voller Leidenschaft einsetzte, weitreichende Folgen.

Anslinger blieb fast 30 Jahre lang an der Spitze des FBNDD und etablierte mit seiner dubiosen Cannabis-Politik eine Drogenbürokratie, die nach dem Ende der Alkoholprohibition 1933 kurz vor dem Ende stand.

Da er seine "unseriösen" Argumente gegen Cannabis nicht ewig vertreten konnte, durchlebten seine Ansichten über die Jahre einige obskure Wendungen:

Behauptete er 1937 noch, Marihuana mache gewalttätig, so war er 1948 der Meinung, Marihuana könnte von Kommunisten dazu benutzt werden, die amerikanische Kampfmoral zu schwächen, da es nahezu pazifistische Wirkungen habe¹². **1951 rechtfertigte er den "Boggs-act" zur amerikaweit einheitlichen Straffestlegung und weiteren Etablierung des Cannabis-Verbots mit der These, Cannabis führe zwangsläufig zum Konsum härteren Drogen.** Eine These, die auch heute noch in vielen Köpfen steckt und immer wieder gegen Cannabis vorgebracht wird.

Anslinger hatte begründete Angst vor ihm widersprechenden Erkenntnissen, deshalb behinderte er jahrelang jegliche Forschungen auf dem Cannabis-Gebiet. In New York wurde eine immerhin sechsjährige Untersuchung des Cannabis-Konsums in bestimmten Stadtteilen durchgeführt. Benannt nach dem damaligen Bürgermeister LaGuardia, widerlegte diese, ohne Anslingers Genehmigung durchgeführte Studie Anslingers Behauptung, Marihuana mache gewalttätig. Daraufhin erklärte Anslinger, die

verantwortlichen Ärzte würden im Gefängnis landen, sollten sie je wieder ohne seine persönliche Genehmigung Experimente mit oder Forschungsarbeiten über Marihuana durchführen¹³.

Trotz dieser Widersprüche und Irrationalitäten stimmte der Kongreß für die Beibehaltung des Marihuana-Gesetze, auch wenn Hanf während des zweiten Weltkrieges im Zeichen der Rohstoffknappheit eine kurze Wiedergeburt erlebte. Das amerikanische Landwirtschaftsministerium forderte Bauern unter dem Motto "Hemp for victory" verstärkt dazu auf, Faserhanf anzubauen. In diesen harten Zeiten sah man wohlwollend über den "eigentlich bösen" Charakter von Cannabis hinweg. Nach dem Krieg gelang es Anslinger jedoch, den Kampf gegen Cannabis fortzuführen und sogar zu verstärken. Immer härtere Gesetze wie das "Narcotic control act" wurden festgelegt, die in einigen Fällen sogar die Todesstrafe vorsahen. Der starke Einfluß der USA als stärkster Geldgeber der Vereinten Nationen führte schließlich dazu, daß sich die harte amerikanische Linie das FBNDD in der internationalen Staatengemeinschaft durchsetzte. Harry Anslinger war 1947 Vorsitzender der UN-Drogenkommission. In dieser Funktion erreichte er beispielsweise, daß die Weltgesundheitsorganisation (WHO) 1954 beschloß, Hanf und seine Derivate hätten keinerlei therapeutischen Wert¹⁴. 1961 wurde Cannabis mit der "Single convention of narcotic drugs" Morphin und ähnlichen Substanzen gleichgesetzt und so wurden Fakten geschaffen, die nur sehr schwierig wieder rückgängig zumachen sind, selbst wenn es den Länder gäbe, die dieses anstrebten. Denn was einmal verboten ist, hat für immer den Anschein von Verbrechen. Zwar entspannte sich die amerikanische Gesetzeslage nach Anslingers Amtsabtritt 1962 wieder leicht, so wurde davon abgesehen, jeden Erstkonsumenten sofort hart zu bestrafen, doch das Cannabis verboten ist, hat sich trotz aktueller Lockerungen "verewigt". Dazu ein Zitat von Harry Anslinger: "Wer nun noch in den USA Marihuana legalisieren will, verstößt gegen internationale Übereinkommen. Nun kann mir niemand mehr innenpolitisch kommen. Außerdem haben wir international unseren Standpunkt durchsetzen können, was eine Bestätigung des Ansehens der USA ist"¹⁵. Abschließend sieht man am Beispiel der frühen amerikanischen Cannabispolitik, wie stark Drogenpolitik emotionalisiert und von Unwissenheit geprägt ist. Vordergründig scheint es, als gehe es um den Schutz der Gesellschaft, doch im Hintergrund stehen ganz andere Interessen und Interessengruppen.

PS BRB –CSC: Möglicherweise war sein Eifer aber auch nur das Ergebnis einer einfachen Überlegung, die er 1954 in einem Interview mit der BBC eingestand: »Ich sah hier eine Möglichkeit, die Bedeutung des Bureaus zu heben.«

3. Die Rolle der Vereinten Nationen (UN)

3.1. Einleitung

Der folgende Teil soll die Rolle der Vereinten Nationen (UN) im Rahmen einer internationalen Drogenpolitik darstellen und erläutern. Es wird hierbei auf unterschiedliche Aspekte Bezug genommen. Zunächst soll es darum gehen, die internationalen UN-Abkommen im Drogenbereich kurz darzustellen. Gleiches wird mit den in den Drogenbereich involvierten UN-Organen geschehen. Im Rahmen des zu behandelnden Themas wird der Schwerpunkt auf die Bedeutung für Cannabis gelegt. Desweiteren soll nach Zielen und Ursachen für die Cannabispolitik der UN gesucht werden. Ziel soll es sein, die Möglichkeiten und Versuche der Einflußnahmen zu durchschauen. Die Frage welche UN-Politik in Zukunft zu erwarten ist, wird zum Abschluß gestellt.

3.2. Die UN-Drogenabkommen

In der Geschichte der UN wurden diverse Abkommen betreffend des internationalen Drogenhandels und der -behandlung abgeschlossen. Ein kurzer historischer Abriss seit der Gründung der United Nations soll diese darstellen. Bestrebungen internationale Abkommen zu schaffen entstanden durch die Opium- und Morphinsucht in China. Das grundsätzliche Ziel aller internationalen Abkommen ist die Verringerung des Anbaus von Drogenpflanzen und die Minimierung der Herstellung von synthetischen Drogen.

3.2.1. DIE ERGÄNZUNGSPROTOKOLLE VON 1946 UND 1948 UND DAS OPIUMPROTOKOLL VON 1953

Das Ergänzungsprotokoll vom 11. Dezember 1946 ist das erste drogenpolitische Protokoll der UN. Es enthält keine eigenen inhaltlichen Aussagen, sondern verfolgt das Ziel eines kontinuierlichen Übergangs der Arbeit des Völkerbundes zur UN. Alle Aufgaben im Bereich Drogen, die bisher der Völkerbund erfüllt hatte, sollen nun durch Organe der neuen Vereinten Nationen weitergeführt werden. An dieser Stelle sollen die Völkerbund-Abkommen nicht näher behandelt werden. Die Übernahme der internationalen Abkommen aus den Jahren 1912 bis 1945 hat allerdings auch eine Relevanz für Cannabis. Im Genfer Betäubungsmittelabkommen von 1925 wurde das Opiumabkommen aus dem Jahre 1912 unter anderem um die Kontrolle des "indischen Hanfes" ergänzt. Ziel der Abkommen (auch in bezug auf Cannabis) war, Produktion und Handel der genannten Stoffe auf das Maß des nötigen Verbrauchs zu verringern. Das Protokoll vom 19. November 1948 stellte auch synthetisch erzeugte Rauschmittel unter die Kontrolle der UN.

Die Verringerung des Anbaus von Mohn-, Coca- und Cannabispflanzen per internationalem Abkommen war nicht so effektiv wie erhofft, da sich die Überwachung solcher Abkommen als sehr schwierig erwies. Um diese Kontrolle zu verbessern, wurde 1953 das Opiumprotokoll verabschiedet. Dieses beschäftigt sich mit Opiumproduktion und -handel und nicht explizit mit Cannabis (oder Coca) - obwohl in diesem Bereich dieselben Überwachungsprobleme vorhanden waren und sind. Das Drogenproblem dieser Zeit war in den Augen der UN ein Opiumproblem. Es gab also gar kein Cannabisproblem.

3.2.2. DIE SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS VON 1961

¹⁶ Die Single Convention ersetzte alle vorherigen Abkommen (außer die Konvention von 1936), indem sie diese zusammenfaßte, um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Besondere inhaltliche Neuorientierungen fanden nicht statt. Trotzdem bildet dieses "Abkommen heute noch die wichtigste Grundlage für die nationalen Gesetzgebungen, beauftragt es doch die beteiligten Staaten, Gesetze zu schaffen, damit die empfohlenen Maßnahmen des Abkommens innerhalb ihrer Grenzen wirkungsvoll durchgesetzt werden."¹⁷

Untersucht man die Bedeutung dieses Einheitsabkommens für Cannabis ist eine Neuerung jedoch zu erwähnen. Zusätzlich zu der im Abkommen von 1953 vereinbarten intensiven Kontrolle von Opium wird eine ähnliche Behandlung von Cannabis und Cannabis-Harzen beschlossen (gleiches galt nun auch für Cocablätter). Cannabis und Cannabis-Harz darf infolgedessen legal nur noch für medizinische und wissenschaftliche Zwecke produziert werden. Diese Beschränkung gilt nicht für den industriellen Cannabisanbau zur Faser- und Samenerzeugung und für den gärtnerischen¹⁸ Cannabisanbau.

Cannabis *blätter* sind im Sinne der Single Convention keine Droge. Die *extracts* und *tinctures* gelten jedoch als Drogen. Es besteht durch die Single Convention keine Verpflichtung den nicht-medizinischen Gebrauch von Cannabisblättern zu untersagen. Die Nationen sind aber aufgefordert, den Mißbrauch und den illegalen Handel zu verhindern. Diese Ausnahme begründet sich darin, daß der Cannabisblattkonsum in einigen Unterzeichnerstaaten als ein Teil des sozialen Lebens angesehen wird.¹⁹

Trotzdem fordert die Single Convention ein möglichst schnelles Ende jedes nicht medizinischen oder wissenschaftlichen Gebrauchs von Cannabis in den Unterzeichnerstaaten. Umgesetzt werden soll dies spätestens 25 Jahre nach Inkrafttreten der Konvention²⁰, da Drogenkonsum laut UN in keinem Land ein "way of life" ist.²¹ Die Unterzeichnerstaaten der Single Convention sind nicht dazu verpflichtet dem Generalsekretär der UN die Menge der beschlagnahmten Cannabisblätter (was beispielsweise bei Opium so ist) im eigenen Land zu übermitteln, obwohl der Handel damit unter die normalen Vereinbarungen gegen den illegalen Drogenhandel fällt. In internationalen Vereinbarungen der Jahre 1971 und 1972²² wurde die UN- Drogenkontrolle auch auf Halluzinogene ausgeweitet. Außerdem wurde die Single Convention neu gefaßt und die Aufgaben des internationalen Betäubungsmittel- Kontrollorgans (INCB) festgeschrieben.

3.2.3. DAS WIENER ÜBEREINKOMMEN VON 1988

Im Übereinkommen vom 20. Dezember 1988 werden Tatbestände erfaßt, die in den Unterzeichnerstaaten verboten sein sollen. Die Staaten verpflichten sich zur Einführung "von Bestimmungen über Beschlagnahme [...] von Drogengeld, [...] zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, [...] und] zur Unterstützung von Transitstaaten und Entwicklungsländern [...]." ²³ Außerdem geht das Abkommen auf die Herstellung von Chemikalien zur Drogenherstellung ein. Die einzelnen Staaten sind nicht verpflichtet den Drogenkonsum unter Strafe zu stellen. Jeder Kauf und Besitz von Drogen muß jedoch bestraft werden.

3.3. Die UN-Drogenkontrollorgane

Im folgenden sollen die wichtigsten Organe der UN im Drogenbereich näher beleuchtet werden. Dabei wird es um Entstehung, Zusammensetzung, Aufgabenstellung und Bedeutung der jeweiligen Institution gehen. Auf Besonderheiten im Umgang mit Cannabis wird eingegangen.

Im Zusammenhang mit Drogenpolitik agieren für bzw. in der UN folgende Organe: · ECOSOC - Economic and Social Council of the UN

- CND - Commission on Narcotic Drugs
- INCB - International Narcotics Control Board
- WHO - World Health Organization Expertenkommission.

3.3.1. ECOSOC

Das Economic and Social Council of the UN (ECOSOC) übernimmt die Funktionen der Generalversammlung im Bereich der Drogenkontrolle. Das ECOSOC kann eigenständig UN Entwicklungsprogramme ins Leben rufen und auch Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungs-Organisationen treffen. Seine Aufgabe im Drogenbereich besteht u.a. darin Studien in Auftrag zu geben und internationale Konferenzen auszurichten. Es hat keinerlei legislative Kompetenzen, sondern ist eher ein Diskussionsforum unter dessen Dach und Kontrolle andere, spezialisiertere Institutionen arbeiten. ²⁴ Das ECOSOC hat seit 1946 diverse Kommissionen ins Leben gerufen.

3.3.2. CND

Eine dieser untergeordneten Institutionen ist die Commission on Narcotic Drugs (CND). Schon 1946 vom ECOSOC ins Leben gerufen übernahm diese die Aufgaben des Opium Advisory Committee des früheren Völkerbundes. Die CND arbeitet als zentrales politikmachendes Organ dem ECOSOC zu. Sie erstellt Vorschläge für internationale Konventionen und macht Vorschläge in welchen Bereichen die vorhandene Drogenkontrolle wie verbessert werden könnte. Außerdem untersucht die CND die Berichte der nationalen Regierungen über nationale Gesetze und Probleme. Überwachung und Kontrolle bilden den einen Teil der Arbeit der CND. Auf der anderen Seite soll versucht werden, die Nichtunterzeichnerstaaten der internationalen Abkommen zum Beitritt zu bewegen. Das CND erstellt (unter Berücksichtigung der WHO-Vorschläge) die Liste der Substanzen, welche als Drogen unter Beschränkungen der UNO gestellt sind. ²⁵ In Kooperation mit anderen Organisationen (z.B. WHO, INTERPOL) versucht die CND Trainingsprogramme für Experten aus den Mitgliedsländer durchzuführen. Die Qualifizierung regionaler Institutionen geht einher mit dem Anbieten von technischer Unterstützung bei der Erfassung und Verfolgung von Drogendelikten. Die Bedeutung und Wirkung der Arbeit der CND ist beschränkt durch den Willen zur Zusammenarbeit der einzelnen Staaten.

Die Arbeitsfelder des CND lassen sich folgerichtig unter den folgenden Stichworten zusammenfassen:

- Überwachung und Analyse der globalen Drogenkontrolle · Vorbereitung internationaler Konventionen
- Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Drogenkontrolle
- Beobachtung der Umsetzung beschlossener Programme
- Begleitung der politischen Entscheidungsprozesse.

Die Mitglieder in der CND kommen entweder aus wichtigen produzierenden oder verarbeitenden Ländern oder aus Ländern in denen der illegale Drogenhandel ein "serious social problem" ist.²⁶ Wurden zu Beginn lediglich 13 UN-Staaten vom ECOSOC aufgefordert Delegierte in die CND zu schicken, werden die heute 53 Mitglieder seit 1961 aus der Gesamtheit aller Staaten ausgewählt. Dies bedeutet, daß auch Länder ohne UN-Mitgliedschaft in der CND vertreten sein können.²⁷ Die CND hat fünf untergeordnete Körperschaften:

- Subcommission of Illicit Drug Traffic and Related Matters in the Near and Middle East
- Heads of National Drug Law Enforcement Agencies (HONLEA) Asia and the Pacific
- HONLEA Africa
- HONLEA Latin America and the Caribbean · HONLEA Europe.

Diese Unterkommissionen haben das Ziel die regionalen Eigenarten der Entwicklung im Drogenkontrollbereich mit Hilfe von Arbeitsgruppen zu beobachten und diese Ergebnisse der CND zu übermitteln.²⁸

3.3.2. INCB

Das International Narcotics Control Board (INCB) existiert seit 1968 und ersetzte das Permanent Control Board and Supervisory Body. In der Single Convention ist festgehalten, wie sich das INCB zusammensetzt und welche Aufgaben es hat.

Nach Aufforderung durch das ECOSOC liefern ca. 170 Staaten dem INCB jährliche Daten über ihren medizinischen und wissenschaftlichen Bedarf an international kontrollierten Substanzen. Diese und andere Daten veröffentlicht das INCB jährlich in einem Report. Mit Hilfe der erhobenen Daten versucht das INCB festzustellen, ob die internationalen Abkommen die angestrebten Wirkungen haben. Gleichzeitig bewertet es die internationalen und nationalen Anstrengungen in der Umsetzung der Abkommen. Es kann Hinweise geben, in welchen Ländern finanzielle oder technische Hilfe (durch z.B. die CND) nötig ist. Es macht außerdem Vorschläge für Änderungen in den nationalen Gesetzen.

Die zwei Hauptaufgaben des INCB gehen in sehr unterschiedliche Richtungen.

Einerseits soll das INCB dafür sorgen, daß eine für medizinische und wissenschaftliche Zwecke ausreichende Menge der kontrollierten Substanzen zur Verfügung steht. Andererseits soll es dafür sorgen, daß möglichst wenig anderer Handel und Herstellung der kontrollierten Substanzen stattfindet. Existierende Schwächen des Kontrollsystems auf internationaler und auf nationaler Ebene sollen offengelegt und korrigiert werden. Wenn einzelne Länder die Ziele der Single Convention durch ihr Verhalten ernsthaft gefährden (und andere Maßnahmen keine Wirkungen zeigen), kann das INCB die Generalversammlung auf diese Verstöße hinweisen. Gegebenenfalls kann das INCB die Mitglieder der UN dazu auffordern, bestimmte Substanzen weder in das betroffene Land zu exportieren noch aus dem Land zu importieren. Ein solches Teilembargo kann bis zu einer für das INCB zufriedenstellenden Regelung aufrechterhalten werden. Es kann nicht von anderen UN-Organen außer Kraft gesetzt werden.²⁹ Das INCB ist technisch vollständig unabhängig vom ECOSOC und untersteht finanziell der UN-Generalversammlung. Zur Zeit besteht das INCB aus 13 Mitgliedern.³⁰ Zehn davon werden durch das ECOSOC aus einer Vorschlagsliste der Regierungen ausgewählt. Weitere drei werden aus einer Liste, die das WHO aufstellt, ausgewählt.³¹ Eine geographisch möglichst repräsentative Verteilung der Herkunft seiner Mitglieder ist angestrebt. Das INCB versteht sich als ein Expertengremium mit den oben aufgeführten, lediglich technischen Aufgaben.

3.3.3. DIE WHO-EXPERTENKOMMISSION ZU DROGENABHÄNGIGKEIT

In Bereich der medizinische Aspekte von Abhängigkeit und abhängigmachenden Substanzen berücksichtigt die CND die Meinungen der World Health Organization (WHO) und ihres Expertenkommittees zu Drogenabhängigkeit. Dieses Komitee empfiehlt der CND bestimmte Substanzen unter die UN-Kontrolle zu stellen (oder wieder freizugeben) und untersucht gleichzeitig eventuell abhängigmachende Substanzen auf ihre Wirkungen. Es berät sowohl die WHO als auch die UN. Der Generaldirektor der WHO wählt die

Mitglieder auf der Basis ihres Fachwissens (unter Berücksichtigung einer gleichmäßigen geographischen Verteilung der Herkunftsländer) aus. Diese sollen als internationale Experten und nicht als Vertreter ihrer Herkunftsländer agieren. Deshalb dürfen sie keiner anderen Autorität als der der WHO unterstehen.

Die Entscheidungen in diesem Gremium sollen im Konsens auf rein wissenschaftlicher Basis gefällt werden. Ziel ist die Einstufung von Substanzen aufgrund ihrer Gefährlichkeit. Es soll Empfehlungen betreffs der Behandlung von Abhängigen ausgeben und Trainings- und Ausbildungsprogramme unterstützen.

Die Meinungen des Expertenkommittees zu bestimmten Substanzen werden von der WHO an den Generalsekretär der UN weitergegeben. Das CND entscheidet letztlich welche Substanzen der UN-Kontrolle unterstellt werden. Es berücksichtigt die Empfehlungen des WHO-Expertengremiums, kann sich aber über diese hinwegsetzen, wenn ökonomische, soziale, legale, verwaltungstechnische oder andere Faktoren den medizinischen Empfehlungen widersprechen.³²

Schwer erreichbar ist die Zielsetzung der totalen Unabhängigkeit des Expertenkommittees von den Herkunftsländern. Ein Großteil der Mitglieder besteht aus ehemaligen Regierungsangestellten ihrer Heimatstaaten. Diese werden jedoch nicht nur nach Fachwissen o.ä. ausgewählt. Ein reines Expertengremium ist in der Realität nur schwer zu besetzen. Dies hat allerdings den Vorteil, daß die Koordination zwischen unterschiedlichen Staaten eher erleichtert als erschwert wird. Das Gremium tritt auch als Kontrollinstanz auf - jedoch nicht als Gegner, sondern eher als Koordinator zwischen den Staaten.³³

3.4. Ziele und Gründe der UN-Cannabis-/Drogenpolitik

Das Hauptziel der UN-Drogenpolitik lag und liegt zunächst im Auf- und Ausbau eines möglichst effektiven Drogenkontrollsystems. Dieses soll möglichst alle erzeugten Drogen (und Vorprodukte, sowie die zur Herstellung benötigten Chemikalien) erfassen und den für medizinische und wissenschaftliche Zwecke benötigten Bedarf ermitteln. Es soll sichergestellt werden, daß letzterer Bedarf befriedigt werden kann. Jede Drogenerzeugung über diesen Bedarf hinaus ist Grund für die UN-Institutionen aktiv zu werden.

Die UN-Beschlüsse sollen möglichst weitgehend umgesetzt werden. Ziel ist die Anerkennung dieser Beschlüsse auch in Nichtunterzeichnerstaaten, um so eine globale Drogenkontrollpolitik auf der Basis gleicher Prinzipien zu etablieren.

Eine Vielzahl von Gründen werden von UN-Organen angeführt, wenn es darum geht warum eine Drogenkontrollpolitik unbedingt nötig ist. Diese Begründungen haben z.T. medizinische Hintergründe: Drogennutzer schädigen laut UN ihre eigene Gesundheit und verbauen sich die Chance eines glücklichen Lebens. Doch nicht nur sich selbst schädigen sie. Die Familien Drogenabhängiger leiden mit an der Selbsterstörung geliebter Mitmenschen. Speziell auch die Substanz Marijuana ist in den Augen der UN sehr gefährlich, da sie Reaktionszeiten herabsetzt und wesentlich länger im Körper bleibt als beispielsweise Alkohol. Im Vergleich zu Zigaretten ist außerdem ein erhöhtes Krebsrisiko feststellbar.

Doch neben diesen individuellen Gründen führt die UN auch gesamtgesellschaftliche Gründe auf. In Gesellschaften in denen Drogengebrauch häufig ist, ist die wirtschaftliche Weiterentwicklung zurückgeblieben bzw. gefährdet. Auch können die einzelnen Abhängigen kein produktives Leben mehr führen. Arbeitgeber müssen mit verringerter Produktivität, einer Zunahme von Unfällen, längeren Fehlzeiten und steigenden Gesundheitskosten durch Drogenabhängige zurechtkommen. Die Gesamtheit der Steuerzahler muß für den Kampf gegen Drogen und Drogenkriminalität genauso aufkommen wie für die Rehabilitation der Abhängigen.

Probleme entstehen auch durch die von Abhängigen gezahlten Geldbeträge für ihre Suchtstoffe. Die immensen Gewinne im illegalen Drogenhandel können dazu verwendet werden Regierungen zu destabilisieren und Korruption und Gewalt entstehen zu lassen. Auf den Transportwegen illegaler Drogen werden auch illegale Waffentransporte durchgeführt. Einige Terroristengruppen finanzieren ihre Aktivitäten mit Hilfe des Drogenhandels. Folgen des Handels bestehen in allen Sorten der Straßekriminalität, wie z.B. Überfällen, Morden u.ä..³⁴

Interessant ist, daß die UN nicht nur medizinische Gründe anführt. Medizinische bzw. gesundheitliche Gründe spielen eher eine untergeordnete Rolle. Die wichtigsten Gründe für eine Drogenverfolgung sind wirtschaftliche auf der einen Seite und politische auf der anderen Seite.

Wirtschaftlich soll durch Drogenabstinenz ein möglichst effektives Wirtschaftssystem etabliert werden. Nur wer produktiv arbeiten kann, ist ein nützlichlicher Stabilitätsfaktor. Politisch geht es um die Angst vor Instabilität und Machtverlust. Durch den Transfer immenser Geldsummen zu kriminellen Drogenhändlern in den Herstellerstaaten könnten die globalen Machtverhältnisse ins Wanken geraten. Mit Drogengeldern könnten sich Herkunftsländer wirtschaftlich dermaßen sanieren, daß eine Aufrüstung der eigenen Armeen bzw. eine finanzielle Unterstützung von Terrorgruppen im Ausland kein Problem mehr sein würde. Dies könnte dazu führen, daß die derzeitigen Einflußspären der Großmächte verringert würden. Arme, verschuldete Länder sind besser kontrollier- und beeinflussbar als selbstbewußte, finanziell unabhängige Staaten. Auch wenn die Drogengelder nicht in die Hände der offiziellen Regierungen gelangen erschweren sie trotzdem die Einflußnahme auf Länder in denen bestimmte Nicht-Regierungs-Gruppen durch ihre Finanzkraft zu bestimmenden Faktoren der Politik werden. In solchen Ländern wird auch die Umsetzung internationaler Drogenkontrollabkommen erschwert.

3.5. Die Folgen für Cannabis

Cannabis spielt keine besonders herausgehobene Rolle, sondern ist vielmehr eine mögliche illegale Geldquelle unter vielen. Problematisch ist lediglich die Kontrolle des Anbaus, der zu industriellen Zwecken im Rahmen der UN durchaus erlaubt ist. Eine Kontrolle, die zwischen der Verarbeitung zu Fasern und der Gewinnung von Rauschmitteln unterscheiden kann, ist in der Realität nur schwer machbar. Deutlich wird durch die Betonung nicht-medizinischer und nicht-gesundheitlicher Aspekte, daß eine Argumentation für eine Legalisierung von Cannabis auf dieser Schiene nicht erfolgreich sein kann. Die UN beharrt zwar auf der gesundheitlichen Gefährlichkeit von Cannabis, beschränkt sich aber nicht darauf. Somit verringert sich die Bedeutung der vielfältigen Studien zur relativen gesundheitlichen Ungefährlichkeit des Cannabiskonsums.

1954 beschloß die WHO auf Initiative des Vorsitzenden der UN-Drogenkommission Anslinger Cannabis habe keinerlei therapeutischen Wert.³⁵ Mit diesem Beschluß ist die Zweigleisigkeit der UN-Drogenpolitik (benötigten Bedarf sichern, anderen Konsum und Handel verhindern) für Cannabis außer Kraft gesetzt worden. Die Gründe für diese rigorose Politik gegenüber Cannabis waren nicht medizinischer Natur. Es ging darum, den Weltmachtsanspruch der USA zu verdeutlichen. Die Probleme bei der Kontrolle von wildwachsenden Pflanzen wie Cocabüschen oder Cannabispflanzen führten dazu, daß die UN bis 1947 Cocablätter und Cannabis nicht in dem Maße kontrollierte wie beispielsweise Rohopium. Die USA schafften es erst nach jahrzehntelangen "unbeugsamen" Bemühungen dies durchzusetzen.³⁶ Der Druck der USA auf Völkerbund und UN hatte letztlich Erfolg. Das Bureau of Narcotics in den USA versuchte sich mit Hilfe der "Mörderdroge Cannabis" zu profilieren. In den USA herrschte eine wesentlich härtere Gangart gegenüber Cannabis als im Rest der Welt. Diese Gangart versuchte Anslinger auch auf UN-Ebene durchzusetzen. Einer seiner Gutachter gab 1978 zu, es gehe "[...] ja vor allem darum, der Politik des Bureau weltweite Anerkennung zu verschaffen."³⁷ Ein solches Zitat verdeutlicht eine weitere Ebene. Cannabis mußte eben auch verboten werden, damit bestimmte Personen Erfolge vorweisen konnten. Die Substanz Cannabis an sich, spielte nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Die UN-Politik ist im Punkt Cannabis unehrlich. Einerseits fordert sie ein Weiterbestehen des rigorosen Verbotes, andererseits befaßt sie sich in ihren Reporten eher mit den Auswirkungen ganz anderer Substanzen. Vorausgesetzt wird ein Konsens über das Cannabisverbot, der so nicht existiert. Im Report des INCB für 1995 wird u.a. die globale Situation im Drogenkontrollbereich zusammengefaßt. Cannabis ist weltweit die am meisten genutzte illegale Droge. Dies gilt sowohl für die Länder die allen großen UN-Drogenabkommen beigetreten sind, als auch für die anderen. Trotzdem behandeln lediglich ca. 10 % der Paragraphen der Analyse der Weltsituation diese Substanz.³⁸

Auf die Gefahren anderer, in geringerem Maße genutzter Drogen wird hingegen überproportional stark eingegangen. Dies könnte darauf hindeuten, daß selbst die UN Cannabis in Wahrheit nicht als das zentrale Problem im Bereich Drogen ansieht.

Für die intensive Verfolgung gerade der Cannabissubstanzen kann auch die Liste der größten Herkunftsländer sprechen. Diese sind zum größten Teil den Entwicklungsländern zuzuordnen. Auf diese Druck auszuüben, ist für die Industrieländer wesentlich leichter als dies bei wirtschaftlich florierenden Ländern möglich wäre. Cannabis wird u.a. in Marokko, Südafrika, Jamaica, Mexiko, Brasilien, Kolumbien und Thailand in größeren Mengen angebaut. Bei anderen Drogen ist die Herstellung auch in anderen Ländern beheimatet. Die größte Menge des in Europa beschlagnahmten LSDs kommt beispielsweise aus den USA.³⁹ Zwar werden auch diese Drogen verfolgt, aber deutlich werden soll lediglich, daß viele Staaten sowohl Herkunfts- als auch Konsumländer sind.

Im Verbund mit angebotenen oder verwehrt finanziellen Unterstützungen ist eine Einflußnahme auf ärmere Länder jedoch wesentlich leichter als auf reichere. Mit Hilfe von Förderprogrammen und Krediten wird versucht, sich die Reduzierung der produzierten Mengen zu erkaufen.⁴⁰

Eine solche Politik ist gegenüber Industrieländern nicht ohne weiteres möglich. Diese Politik wird zum größeren Teil eben auch durch die Industrieländer selber finanziert. So entstehen, zumindest in Ansätzen, zwei sich gegenüberstehende Gruppen innerhalb der globalen UN. Die mächtigere Position hat auch in diesem Fall die Gruppe der Industrieländer.

In der Zusammensetzung der einzelnen UN-Drogenkontrollorgane ist eine Dominanz der Industrieländer jedoch nicht ablesbar. Sowohl INCB, als auch CND und WHO- Expertengremium werden u.a. auch unter dem Aspekt der geographisch möglichst repräsentativen Verteilung besetzt. Ziel ist es drogenproduzierende Länder ebenso einzubinden, wie die eher konsumierenden Staaten. Dies beruht auf der Erkenntnis, daß eine Umsetzung einmal festgesetzter Ziele nur in Kooperation mit den betroffenen nationalen Regierungen möglich sein kann.⁴¹ Inwieweit der Anspruch auf gleiche Rechte für alle in der Praxis der Gremien verwirklicht wird, ist von außen nicht zu beurteilen.

4. Mögliche Entwicklungen in der Zukunft

Ein Großteil der Probleme (außerhalb der gesundheitlichen Aspekte) im Zusammenhang mit Cannabis könnte durch eine Legalisierung bzw. Freigabe gelöst werden. Die verdienten Gelder müßten nicht mehr in illegale Kanäle fließen, sondern würden auch offiziell zu einem Bestandteil der einzelnen Volkswirtschaften. Gegen diese Möglichkeit werden sich die UN-Drogenorgane jedoch sträuben. Da Cannabis die Hauptdroge im illegalen Bereich ist, würde bei ihrer Legalisierung ein Hauptarbeitsfeld der internationalen Drogenkontrolleure wegfallen. Cannabis muß also auch verboten bleiben, damit die einmal geschaffenen Institutionen in ihrer heutigen Form weiterexistieren können. Ziel dieser Institutionen kann also nicht die Lösung des (durch sie selber definierten) Drogenproblems sein, sondern lediglich die Verwaltung desselben.

Bleibt die Frage nach der Möglichkeit von nationalen Initiativen. Durch den Beitritt zu den wichtigen UN-Drogenabkommen geben die beitretenden Staaten einen Teil ihrer Souveränität ab. Sie verpflichten sich die Ziele der unterzeichneten Abkommen möglichst effektiv im eigenen Land umzusetzen. Trotz dieser gemeinsamen Basis vieler Länder finden sich in unterschiedlichen Nationalstaaten z.T. sehr unterschiedliche Drogenpolitiken. Der jährliche INCB-Report untersucht auch die Umsetzung der Abkommen in allen Staaten (auch den nicht-Unterzeichnerstaaten). Im aktuellen Bericht werden beispielsweise unzureichende Verfolgungen von Drogenhändlern in Pakistan kritisiert.⁴² Ebenso wird ein Scheitern der Politik der "Trennung der Märkte" in den Niederlanden festgestellt und die dortige Coffee-Shop-Politik kritisiert.⁴³ Diese stehen nicht in Übereinstimmung mit den ratifizierten Abkommen. Mit Hilfe der Nennung von Verstößen im jährlichen Report versucht das INCB Druck auf diese Staaten auszuüben. Einer Totallegalisierung in einzelnen Staaten wird somit vorgebeugt. Auch die erwähnten Embargomöglichkeiten schränken die Bewegungsfreiheit der einzelnen Staaten ein. Interessant ist, daß die Einhaltung der internationalen Abkommen auch von Nicht-Unterzeichnerländern verlangt wird. Verstöße dieser Länder können geahndet werden. Eine nationale Politik wäre also auch bei Kündigung bestehender Verträge nur schwer möglich. Möglich ist lediglich eine zweigleisige Politik. Diese spricht offiziell Verbote aus und stellt die von der UN definierten Delikte unter Strafandrohung. Gleichzeitig jedoch wird in der Praxis von der Vollstreckung in bestimmten Bereichen abgesehen. Eine solche Politik bewegt sich in einer Grauzone - praktiziert wird sie z.B. in den Niederlanden⁴⁴ oder im Bereich Cannabis z.T. auch in der Bundesrepublik. Eine wirklich fortschrittliche Drogenpolitik wird durch die UN-Organe und Beschlüsse

folgerichtig nicht gefördert, sondern behindert. Dieser Zusammenhang ist z.B. in der Schweiz von einigen politischen Gruppen durchaus erkannt worden, die deshalb gegen die schweizerische Unterzeichnung der bekannten Abkommen opponierten.⁴⁵ Größere Neuerungen und Weiterentwicklungen der weltweiten Cannabis- und Drogenpolitik sind zusammenfassend weder kurz- noch mittelfristig zu erwarten.

5. Literaturliste

GÜNTHER AMENDT: Der große weiße Bluff, Hamburg 1987.

HANS-GEORG BEHR: Von Hanf ist die Rede, Kultur und Politik einer Droge, Reinbek 1987.

HANS-GEORG BEHR: Von Hanf ist die Rede, Kultur und Politik einer Droge, Frankfurt 1993.

WILHELM BURIAN/IRMGARD EISENBACH-STANGL (HG.): Haschisch:

Prohibition oder Legalisierung, Ursachen und Folgen des Cannabisverbotes, Weinheim 1982.

S.K. CHATTERJEE: Legal Aspects of international drug control, La Hague 1981.

COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS (HG.): CND - What it is, what it does.

RALPH COSACK/ROBERTO WENZEL: Das Hanf-Tage-Buch, Hamburg 1995.

MATHEA FALCO: The making of a drug-free America, New York 1995.

JACK HERER: Die Wiederentdeckung der Nutzpflanze Hanf, Frankfurt 1993.

GUSTAV HUG-BEELI: Handbuch der Drogenpolitik, Tatsachen, Meinungen, Analysen, Lösungsvorschläge, Bern 1995.

JAMES A. INCIARDI: The war on drugs, Palo Alto 1986.

JAMES A. INCIARDI: Handbook of drug Control in the united states, Westport 1990.

PEGGY MANN: Marihuana alert, Library of congress 1985.

RONALD RIPPCHEN: Recht auf Rausch, Löhrbach 1995.

WOLFGANG SCHNEIDER: Risiko Cannabis?, Berlin 1995.

UNITED NATIONS (HG.): Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, Dokument V.95-51555, Wien 1995.

UNITED NATIONS (HG.): Report of the International Narcotics Control Board for 1995, Dokument V.95-59753, Wien/New York 1996.

UNITED NATIONS (HG.): The United Nations and Drug abuse control, New York 1989.

UNITED NATIONS (HG.): Declaration of the international conference on drug abus and illicit trafficking and comprehensive multidisciplinary outline of futer activities in drug abuse control, New York 1988.

UNITED NATIONS (HG.): International Narcotics Control Board, V.96-80141, Wien 1996.

[...]

¹ vgl. Schneider, 1995, 29

² Inciardi, 1990, 29

³ Herer, 1993, 46

⁴ Herer, 1993, 58

⁵ vgl. Herer, 1993, 60

⁶ Herer, 1993, 59

⁷ Herer, 1993, 65

⁸ vgl. Behr, 1993, 163

⁹ vgl. Herer, 1993, 67

¹⁰ vgl. Behr, 1993, 240

¹¹ Herer, 1993, 55

¹² Herer, 1993, 70

¹³ Inciardi, 1990, 38

¹⁴ Rippchen, 1995, Seite 77

¹⁵ Rippchen, 1995, Seite 78

¹⁶ Hier wird die Single Convention von 1961 mit Zusatzprotokoll von 1972 behandelt.

¹⁷ Hug-Beeli, 1995, 146

¹⁸ Single Convention Artikel 28, 2. Im englischen Original ist von "horticultural purposes" die Rede.

¹⁹ vgl. Chatterjee, 1981, 369-370

²⁰ Single Convention Artikel 49, 1, f

²¹ UN-Dokument 1989, 48 a

²² Es handelt sich um das Übereinkommen über Psychotrope Stoffe vom 21.2.1971 und das 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 vom 25.3.1972

²³ Hug-Beeli, 1995, 148.

²⁴ vgl. Chatterjee, 1981, 228-234

²⁵ Zur Zeit sind dies 221 Stoffe sowie 22 chemische Produkte zur Drogenherstellung.

²⁶ Chatterjee, 1981, 235.

²⁷ vgl. Chatterjee, 1981, 234-256

²⁸ vgl. "CND - What it is, what it does."

²⁹ vgl. Chatterjee, 1981, 265

³⁰ Je ein Mitglied kommt zur Zeit aus: Österreich, Chile, Ägypten, Deutschland, Indonesien, Iran, Mexico, Pakistan, Portugal, GUS, Thailand, USA, Venezuela.

³¹ vgl. INCB, Document V.96-80141

³² vgl. Chatterjee, 1981, 295

³³ vgl. zu den Ausführungen zur WHO: Chatterjee, 1981, 277-298

³⁴ vgl. UN-Dokument, 1989, 48-49

³⁵ Behr, 1987, 253

³⁶ vgl. Chatterjee, 1981, 244

³⁷ zitiert nach Behr, 1987, 253

³⁸ vgl. INCB-Report, 1996, 33-65

³⁹ vgl. INCB-Report, 1996, 62

⁴⁰ vgl. UN-Document 1989, 95-96. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u.a. das UN Development Programme, die UN Industrial Development Organization, die Food and Agriculture Organization of the UN.

⁴¹ vgl. Chatterjee, 1981, 273

⁴² vgl. INCB-Report, 1996, 56

⁴³ vgl. INCB-Report, 1996, 58

⁴⁴ vgl. Hug-Beeli, 1995, 230

⁴⁵ vgl. Hug-Beeli, 1995, 160-163