

Juni 2019, Nr. 6/2019

Der mühsame Weg zu einer Reklassifizierung und Legalisierung des Kokablattes

Kleiner Fortschritt bei Cannabis, kaum Bewegung bei Koka

Von Stephan Suhner

Im internationalen Drogenkontrollregime sind nicht nur spezifische psychoaktive Substanzen einer strengen Kontrolle unterworfen, sondern auch ganze Pflanzen oder deren Bestandteile, aus denen Drogen gewonnen werden können, wie das Kokablatt und Schlafmohn. Das Kokablatt wurde einer regelrechten Schmierenkampagne unterworfen und pseudowissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt, um mit der Drogenkonvention von 1961 die strikte Kontrolle des Kokablattes durchsetzen zu können. Seither befindet sich das Kokablatt auf der Liste 1 der streng zu kontrollierenden Substanzen. Das Drogenkontrollregime versucht bis heute, die traditionelle Verwendung von Koka, insbesondere in Peru und Bolivien, zu verbieten und zu eliminieren. Obwohl die damaligen Argumente über die Gefährlichkeit längst wissenschaftlich überholt sind, hält sich das Argument von Kokasucht und degenerierten Kokablattkonsumenten hartnäckig. Eine vertiefte wissenschaftliche Revision der Gefährlichkeit des Kokablattes und eine Reklassifizierung tun dringend Not.



Die Klassifizierung psychoaktiver Substanzen ist eines der Kernelemente des internationalen Drogenkontrollregimes, indem Substanzen auf verschiedene Listen aufgenommen werden, mit verschiedenen Kontrollen und Restriktionen. Die Klassifizierung dieser Substanzen legt mehr Gewicht auf die Repression statt auf die Gesundheit. Eigentlich sollten die zwei Ausrichtungen des Drogenkontrollregimes im Gleichgewicht sein. Der restriktive

Ansatz, der den Zugang zu Drogen beschränkt und Herstellung, Vertrieb und Besitz verhindern will, und ein ermöglichender Ansatz, der die Verfügbarkeit der Substanzen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke garantieren sollte. Dieses Gleichgewicht gibt es jedoch nicht, der repressive Fokus überwiegt.

Die Art und Weise, wie die Klassifizierung vorgenommen wird, weist verschiedene Probleme auf. Die Rolle der WHO, der die Drogenkonventionen von 1961 und 1971 eine wichtige Rolle für die Klassifizierung geben, ist aber marginalisiert, ihre Empfehlungen werden nur bedingt beachtet. Die restriktive Auslegung der Klassifizierung verschiedener Substanzen schränkt den Zugang zu essentiellen medizinischen Wirkstoffen ein, vor allem in ärmeren Ländern. Neue psychoaktive Substanzen führen zu normativer Panik, es werden erstmals provisorische Massnahmen gemäss Konventionen erlassen, dies aber ohne wissenschaftliche Überprüfung. Die Rolle der Expertengruppe über Suchtmittelabhängigkeit der WHO bei der wissenschaftlichen Untersuchung der Substanzen für die Klassifizierung sollten respektiert und die Arbeit ausreichend finanziert werden, was heute nicht der Fall ist. Der Internationale

Suchtstoffkontrollrat (International Narcotic Control Board *INCB*) überschreitet sein Mandat, wenn er entgegen der Empfehlungen der WHO Kontrollen über essentielle medizinische Wirkstoffe und Substanzen wie Khat empfiehlt. Und die Betäubungsmittelkommission CND hat einen zu grossen Ermessensspielraum, um die Empfehlungen der WHO abzulehnen.¹

Das rassistische Verbot des Kokablattes



Grundlage für die Listung des Kokablattes unter den kontrollierten Substanzen der Liste 1 ist eine wissenschaftliche Mission von 1950 nach Peru, die allerdings mit vorgefassten Meinungen an das Thema heranging. In breiten Kreisen herrschte damals die heute widerlegte Meinung vor, dass es eine Kokasucht gebe, Kokakonsum mit Unterernährung,

Verwahrlosung und Antriebslosigkeit einhergehe. Ein alternativer Bericht der peruanischen Kommission für das Kokablatt zuhanden des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen ECOSOC wurde ignoriert. Der offizielle Bericht von 1950 wurde bis heute praktisch unter Verschluss gehalten. Obwohl es eine reiche Fachliteratur gibt, die belegt, dass das Kokablatt nicht süchtig macht und auch sonst keine negativen gesundheitlichen oder psychosozialen Folgen hat, war es bisher nicht möglich, eine Änderung der Klassifizierung des Kokablattes zu erreichen. Ein wesentlicher Schritt dazu wäre eine Überprüfung des Kokablattes durch die Expertengruppe für Suchtmittelabhängigkeit der WHO. 1992 machte diese Expertengruppe Voruntersuchungen, eine generelle Überprüfung fand aber nicht statt. Eine Überprüfung, wie sie kürzlich für Cannabis stattgefunden hat, ist vordringlich, um auf eine Reklassifizierung des Kokablattes hinzuarbeiten.

Erstmalige Überprüfung des Cannabis

Die Expertengruppe für Suchtmittelabhängigkeit der Weltgesundheitsorganisation hat im Januar 2019 eine erste kritische Überprüfung des Cannabis veröffentlicht. Mit dieser Überprüfung empfiehlt die Expertengruppe, bei der aktuellen Klassifizierung von Cannabis in den UNO-Drogenkonventionen Änderungen vorzunehmen. Das Resultat dieser Überprüfung wurde ungeduldig erwartet. Einige der Empfehlungen des Komitees sind klar positiv, wie z.B. die Anerkennung des medizinischen Nutzens des Cannabis, wenn Cannabis von der Liste IV² der Konvention von 1961 gestrichen wird. Ebenso halten die Experten fest, dass Cannabidiol CBD nicht der internationalen Drogenkontrolle unterliegt und sie räumen mit einigen Inkohärenzen bezüglich der Aufnahme von Substanzen auf die Listen der UNO-Konventionen auf. Zudem haben die Experten viele nützliche und aktuelle Informationen zusammengetragen über wissenschaftliche Erkenntnisse, welche einen Referenzrahmen für die zukünftigen Debatten über den Umgang mit Cannabis darstellen werden.

Die Empfehlungen der Experten weisen aber auch problematische Aspekte auf, so bezüglich der Evaluationsmethoden und des Vorgehens bei der Klassifizierung. Zudem ist die Logik, Cannabis auf der Liste I zu belassen, fragwürdig. Die Empfehlungen lassen auch viele Fragen offen bezüglich des Kontrollniveaus von verschiedenen medizinischen Präparaten aus Cannabis. Diese fragwürdigen Elemente können negative Auswirkungen haben und müssen genau angeschaut werden, da es sich um die erste kritische Evaluation von Cannabis handelt.

¹ TNI, 22. Juli 2014, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-clasificacion-en-el-sistema-internacional-de-control-de-drogas>

² Die Liste IV ist von der Liste I abgeleitet, es handelt sich um Substanzen die sehr gefährliche Eigenschaften und kaum therapeutischen Wert haben, wie Cannabis oder Heroin.

Werden diese problematischen Aspekte und die umstrittenen Empfehlungen einfach so angenommen, könnte das einen negativen Präzedenzfall schaffen.

Seit 1961 steht Cannabis auf der striktesten Kontrollliste der Einheitskonvention zu Betäubungsmitteln, und bis zu dieser im Januar 2019 abgeschlossenen Überprüfung war Cannabis nie Gegenstand einer Überprüfung. Diese Überprüfung hat aber auch gezeigt, dass die ursprüngliche Entscheidung, Cannabis den UNO-Drogenkonventionen zu unterstellen, die Debatten und Politiken der UNO bis heute bestimmen. Die engen Grenzen der UNO-Konventionen verunmöglichen konstruktive Diskussionen auf UNO-Ebene über grundlegende Fragen für politische Entscheidungsträger, wie z.B. über die Frage, ob auch Cannabis für nichtmedizinische Nutzung reguliert werden soll. Das ist durch die Konventionen verboten, wird aber in immer mehr Ländern trotzdem gemacht. Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass noch weitere Fortschritte bei der Klassifizierung des Cannabis hin zur Regulierung von Cannabis für nichtmedizinische Verwendung gemacht werden. Eine Abänderung der Konventionen würde einen unwahrscheinlichen Konsens benötigen, weshalb Staaten, die nichtmedizinisches Cannabis regulieren wollen, andere Wege beschreiten müssen. Am einfachsten sind *inter se* Modifikationen gemäss der Wiener Konvention über Vertragsrecht. Das bedeutet, dass eine Gruppe von zwei oder mehr Ländern mit übereinstimmenden Ideen ein Abkommen schliesst, das z.B. die Verwendung von Cannabis unter Respektierung der Ziele der Konventionen und des Respekts gegenüber Staaten, die nicht Teil des *inter se* Abkommens sind, ermöglicht. Eine derartige koordinierte, kollektive Antwort hätte gegenüber einem chaotischen Szenario, mit immer mehr unterschiedlichen Interpretationen und Vorbehalten grosse Vorteile. Eine andere Option wäre auch, aus der Konvention auszutreten, um nachher mit einem Vorbehalt bezüglich der medizinischen Nutzung von Cannabis wieder beizutreten. Dabei darf der Vorbehalt nicht von mehr als einem Drittel der Staaten abgelehnt werden. Eine *inter se* Lösung würde es dagegen ermöglichen, mit verschiedenen Formen der Regulierung zu experimentieren, und würde auch Möglichkeiten für den internationalen Handel mit medizinischen Cannabisprodukten für die Vertragsstaaten schaffen, mit Exportchancen für Kleinbauern im Süden.³

Rund um das Verbot des Kokablattes kam es zu ungerechtfertigten Verteufelungen und überzeichneten Risiken wie auch zu einer Glorifizierung des Kokablattes als Wundermittel gegen Armut und Mangelernährung und für die kleinbäuerliche Entwicklung. Das Transnational Institute TNI hat vor einigen Jahren in einer Studie den Stand der Wissenschaft zusammengetragen und mit einigen der Mythen aufgeräumt.⁴ Klar ist, dass das Kokablatt keine negativen Gesundheitsfolgen hat und nicht zu einer Abhängigkeit führt. Es ist aber auch nicht der absolute Superfood, als der das Blatt manchmal gepriesen wird. Tatsächlich hat das Blatt aber einen hohen Gehalt an Mineralien und verschiedenen Vitaminen und z.B. Eigenschaften, die die Aufnahme des im Blatt enthaltenen Kalziums begünstigen. Das Kokablatt kann also eine sinnvolle Nahrungsergänzung sein. Auch gibt es viele medizinische Anwendungen, die noch weiter erforscht werden sollten. Von den Verteidigern des Kokablattes wird der Spruch verbreitet „Koka ist nicht gleich Kokain“, was aber auch wieder eine Vereinfachung darstellt. Tatsächlich scheint der Körper z.B. beim Kauen der Blätter etwas Kokain zu absorbieren, aber in harmlosen Mengen. Es gibt medizinisch-therapeutische Hinweise, dass aufbereitete Kokapräparate Kokainsüchtigen helfen könnten, den Kokainkonsum zu reduzieren, was aber noch weiterer Forschung bedarf. Zudem ist es nicht ganz so einfach wie Drogenkrieger behaupten, aus dem Kokablatt das reine Kokain herzustellen. Vor allem braucht es beträchtliche Mengen an Blättern und verschiedene Chemikalien für die Herstellung von Kokabasispaste und dann die Raffinierung zu Kokain. TNI führt auch aus, dass die Preise von legalen Kokaverwendungen wie Tee, Kokamehl oder ähnlich zu hoch sind, um eine rentable Kokainproduktion z.B. in Europa mit zukünftig legalen Kokaprodukten zu betreiben. TNI kommt zum Schluss, dass bei einer Reklassifizierung und damit Aufhebung des Verbots ein legaler Markt für Koka entstehen könnte, ohne dass ein

³ Transnational Institute TNI, El primer examen crítico del cannabis por parte de la OMS, 14. Mai 2019, in: <https://www.tni.org/es/publicacion/el-primer-examen-critico-del-cannabis-por-parte-de-la-oms>

⁴ Transnational Institute, Los mitos de la coca, 1. Juni 2009, in: <https://www.tni.org/es/publicacion/los-mitos-de-la-coca>

Missbrauch für die Kokainherstellung in grossem Masse zu befürchten wäre. Eine Reklassifizierung des Kokablattes und damit vieler aus Koka hergestellter Anwendungen und Produkte würde erstens die traditionellen Formen des Kokakonsums in Südamerika aufwerten und vom Stigma der Rückständigkeit befreien, wie auch einen internationalen legalen Markt für Produkte aus Koka schaffen, der KleinbäuerInnen in den heutigen Anbauländern neue Einkommensmöglichkeiten schaffen würde, insbesondere mit Modellen des fairen Handels. TNI geht davon aus, dass ein legaler Anbau in grösserem Stile in etwa in den heutigen Anbauregionen verbleiben würde.

Das Verbot des Kokablattes führt zu einem andauernden Spannungsverhältnis zwischen den Verpflichtungen der Staaten, das Drogenkontrollregime zu befolgen und damit das Verbot des Kokablattes durchzusetzen, und den internationalen Menschenrechtsnormen. Der Internationale Suchtstoffkontrollrat INCB bearbeitet Länder wie Peru und Bolivien bis heute, dass sie die legale Verwendung des Kokablattes wie beispielsweise das Kauen verbieten und ausmerzen. Das Verbotssystem des Kokablattes steht u.a. in Konflikt zu den Rechten indigener Gemeinschaften, aber auch der Rechte weiterer BewohnerInnen der Länder, wo die Verwendung des Kokablattes eine lange Tradition hat. Das Büro des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte trägt diesem Umstand teilweise Rechnung und hat mit Verweis auf Art. 18 des Internationalen Abkommens über politische und zivile Rechte (Religions- und Gewissensfreiheit) die Verwendung von kontrollierten Substanzen in religiösen und zeremoniellen Kontexten anerkannt, sofern es eine historische Grundlage dafür gibt. Trotz konkreter Aufforderung durch den UNO-Menschenrechtsrat hat die Betäubungsmittelkommission CND in ihrer 62. Session im März 2019 das Thema nicht aufgegriffen. Zudem ist die Position des UNHCHR nur ein Teilschritt und bedeutet nicht die Anerkennung des Konsums des Kokablattes in traditioneller Form im Alltag. TNI vertritt trotzdem die Meinung, dass auch europäische Staaten legale Verwendungen des Kokablattes unter dem herrschenden Drogenregime durchsetzen könnten, mit *inter se* Abkommen gemäss der Wiener Konvention über das Vertragsrecht.

Verfolgung von Migranten wegen Kokakonsum



Nicht nur indigene Völker und die BewohnerInnen der Gebiete, wo es traditionellen Konsum des Kokablattes gibt, sind vom Verbot betroffen und werden dadurch in ihren (Menschen-)Rechten eingeschränkt. Immer mehr betrifft es auch MigrantInnen in europäischen Ländern. Insbesondere in Spanien gibt es wegen dem Import und Konsum von Kokablättern mehrere Strafverfahren gegen BürgerInnen aus Bolivien, Peru und Kolumbien, wo die Verwendung von Kokablättern teilweise legal ist. 2017 wurden nach einem dreijährigen Verfahren die Anschuldigungen gegen einen Bürger aus Kolumbien, der in Katalonien lebt, fallen gelassen. Der Kolumbianer hatte per Post zwei Kilogramm pulverisierte Kokablätter erhalten. Ihm wurden Verbrechen gegen die öffentliche

Gesundheit vorgeworfen, da ihm unterstellt wurde, er wolle mit den pulverisierten Blättern Kokain herstellen. Leider wurden die Anschuldigungen lediglich fallen gelassen, es kam nicht zu einem Urteil mit Freispruch, das auch in anderen Fällen beigezogen werden könnte. Im November 2018 erging das bisher letzte Urteil über die Verwendung von Kokablättern in Spanien. Es geht dabei um einen bolivianischen Staatsbürger, der in Spanien lebt und der nach einer Heimatreise 4,5 Kilogramm Kokablätter im Gepäck hatte, um die traditionelle Praxis des Kauens des Kokablattes auch in Spanien durchführen zu können. Gemäss dem Finanzministerium hätten daraus etwa 20 Gramm Kokain mit einem Marktwert 1153 Euro gewonnen werden können. Die Staatsanwaltschaft verlangte vier Jahre Gefängnis und 2000 Euro Busse für den Bolivianer. Während das Provinzgericht von Barcelona bisher in solchen Fällen meist ein Freispruch verfügte, der von der Staatsanwaltschaft jeweils weitergezogen wurde, hat das Oberste Gericht jeweils Gefängnisstrafen von 1½ Jahren verhängt. Gefängnisstrafen von unter zwei Jahren müssen in Spanien nicht abgesessen werden, es gibt

aber einen Eintrag ins Strafregister. Im Falle des erwähnten Bolivianers wurde schliesslich eine Strafe von sechs Monaten Gefängnis und 30 Euro Busse (in etwa was der Angeschuldigte in Bolivien für die Kokablätter bezahlte) verhängt.



Die Verteidigung basierte auf zwei Pfeilern. Einerseits ist das Kokablatt in Spanien nicht als Substanz eingestuft, die schwere Gesundheitsschäden hervorruft. Es gibt auch keine wissenschaftliche Evidenz, dass die Verwendung des Kokablattes ein Gesundheitsrisiko darstellt. Das zweite Argument der Verteidigung des Bolivianers war, auf die traditionelle Verwendung und die kulturelle Bedeutung des Kokablattes der andinen Gemeinschaften zu verweisen. Diesem Recht der Indigenen widerspricht jedoch das Verbot des Blattes im internationalen Drogenkontrollsystem, da es mit Kokain in Verbindung gebracht wird und die Gesellschaften, wo die Pflanze nicht heimisch ist, kennen die kulturellen und traditionellen Verwendungsformen nicht.

Das Hauptargument des Gerichtes bei der Verurteilung war, dass der Import/Besitz der Kokablätter ein Delikt von abstrakter Gefahr bedeutet, das heisst der alleinige Besitz einer als giftig eingestuft Substanz genügt, um eine Gefahr darzustellen für die öffentliche Gesundheit. Gemäss dem Urteil habe der Angeschuldigte eine totale Gleichgültigkeit für die physische und psychische Gesundheit der Personen gezeigt, denen er die Kokablätter verkaufen wolle. Das Gericht ging davon aus, dass es eine beträchtliche Menge sei, die nicht nur für den persönlichen Konsum sein könne, daher der Vorwurf, er beabsichtige Blätter zu verkaufen. Dass viele MigrantInnen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können und daher auf Kaufmöglichkeiten in Spanien angewiesen sind, wurde vom Gericht nicht anerkannt⁵.

⁵ Transnational Institute, Usos tradicionales y personas migrantes. El viaje de la hoja de coca desde los Andes hasta los tribunales europeos, 15. April 2019, in: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/usos-tradicionales-y-personas-migrantes>