Helena Barop

Deutscher Studienpreis
2. Preis Geistes- und Kulturwissenschaften

Mohnblumenkriege – Warum der globale War on Drugs gescheitert ist

Das Drogenproblem ist eine Erfindung des 20. Jahrhunderts, an der die USA bis heute scheitern. Bei dem Versuch, Drogenimporte aus der Türkei, Frankreich, Thailand, Burma, Laos und Mexiko zu verhindern, verstrickte sich die Supermacht zwischen 1950 und 1979 in einen zermürbenden globalen Drogenkrieg. Die US-amerikanischen Drogenbehörden bildeten weltweit Drogenpolizisten aus. Lieferten Hubschrauber und Waffen. Verhafteten südfranzösische Heroinköche. Verboten die wichtigste Einkommensquelle der zentralanatolischen Bäuer*innen. Besprühten in abgelegenen mexikanischen und burmesischen Berggegenden Opiumfelder mit Gift. Unterstützten mexikanische Polizisten bei der Folter von Aufständischen. Zeigten thailändischen Opiumbäuer*innen, wie Kidneybohnen und Kaffee angebaut werden. Und konnten damit nie merklich die Einfuhr von Heroin in die USA reduzieren. Warum? Darauf gibt meine Dissertation überraschende Antworten und zeigt den War on Drugs als Tragikomödie mit verheerenden Folgen.

Helena Barop promovierte an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Fachgebiet Neuere und Neueste Geschichte.

Körber Stiftung

Der vorliegende Beitrag wurde beim Deutschen Studienpreis 2021 mit dem 2. Preis in der Sektion Geistes- und Kulturwissenschaften ausgezeichnet. Er beruht auf der 2020 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg eingereichten Dissertation »Mohnblumenkriege – US-amerikanische Drogenpolitik im Ausland und die Grenzen staatlicher Macht 1950–1979« von Helena Barop.

Mohnblumenkriege – Warum der globale War on Drugs gescheitert ist

Dass der War on Drugs gescheitert ist, wird heute in den USA und auch international kaum noch bezweifelt. Mehr als ein halbes Jahrhundert lang hat die Staatengemeinschaft unter Führung der USA enorme Ressourcen aufgewendet, um gegen die globale Drogenökonomie vorzugehen und damit Drogenkonsum zu reduzieren. Dabei war lange Konsens, dass Prohibition der einzig richtige Weg im Umgang mit psychoaktiven Substanzen sei. Seit einigen Jahren bröckelt jedoch dieser Konsens. Zunehmend setzt sich in einigen progressiven Milieus in westlichen Industrieländern die Überzeugung durch, dass die Prohibition sich als unwirksam erwiesen hat. Mit meiner Dissertation erkläre ich, woran die Drogenpolitik gescheitert ist. Vor allem aber decke ich ihre verheerenden Nebenwirkungen auf und zeige, warum ein drogenpolitisches Umdenken nötig und möglich ist.

Es gilt als sicher, dass im Lauf der Menschheitsgeschichte in den meisten Gesellschaften psychoaktive Substanzen konsumiert und reglementiert wurden. Was wir jedoch heute unter »Drogen« verstehen, ist eine US-amerikanische Erfindung. Noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts verstand man unter *drugs* in den USA schlicht Medikamente, die sich problemlos im *drug store* erwerben ließen. Dass sich dies änderte, hatte nicht in erster Linie pharmakologische Gründe. Es lag vielmehr an einem Bündel aus kontingenten Entwicklungen, die Drogen seit ca. 1850 zu einem Problem machten: Die chinesischen Einwanderer und ihre »Opiumhöhlen« führten dazu, dass Opiate in den USA mit xenophoben Degenerationsfantasien assoziiert wurden. Die Erfindung des Morphiums und der Injektionsspritze produzierte während des Bürgerkrieges reihenweise morphiumsüchtige Veteranen und machte so Suchtmechanismen sichtbar. Romantische Dichter testeten mithilfe von Opium und Morphium die Grenzen ihrer Wahrnehmung und etablierten öffentlichkeitswirksam den genussorientierten Konsum von Rauschmitteln. Nicht zuletzt übernahmen die USA nach ihrem Sieg im Spanisch-Amerikanischen Krieg von 1898 die Herrschaft über die Philippinen und damit über eine große chinesische Bevölkerungsgruppe, deren Opiumkonsum plötzlich unter die Verantwortung der US-amerikanischen Regierung fiel. Gleichzeitig durchlief

die US-amerikanische Gesellschaft schmerzhafte Lernprozesse mit Kokain und Heroin, die beide Ende des 19. Jahrhunderts erfunden, kurzzeitig als medizinische Wundermittel gehypt und wenige Jahre später als gefährlich verteufelt wurden. In Reaktion auf diese widersprüchlichen Erfahrungen mit psychoaktiven Medikamenten entwickelten US-Regierungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein Prohibitionssystem, um diese Medikamente unter Kontrolle zu bringen: Medikamente mit psychoaktiver Wirkung, die für nicht medizinische Zwecke missbraucht werden konnten, wurden fortan als Drogen verboten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg starteten die USA unter günstigen Bedingungen in eine neue Phase ihrer Drogenpolitik: Das von ihnen befürwortete Prohibitionsprinzip hatten sie mithilfe der internationalen Institutionen weltweit exportiert, und ihr politischer Einfluss in der Welt war so groß wie nie zuvor. Diese Situation nutzte die US-amerikanische Drogenbehörde FBN (Federal Bureau of Narcotics), um ihren Einfluss ins Ausland auszudehnen. FBN-Chef Harry Anslinger war ein Hardliner. Er war davon überzeugt, das Drogenproblem durch Strafverfolgung lösen zu müssen. Während FBN-Agenten in den USA Drogenhändler*innen und Drogenkonsument*innen verfolgten, schickte Anslinger seit den 1950er Jahren immer häufiger auch Drogenagenten in die Länder, in denen die Drogen seiner Meinung nach angebaut, produziert und geschmuggelt wurden. Dort sollten sie das US-amerikanische Drogenproblem »an der Wurzel« lösen.

1963 saßen also eine Handvoll amerikanischer Drogenagenten in ihren Büros in Rom, Paris, Marseille, Istanbul, Beirut, Bangkok und Mexico City. Ihr Job war mitunter abenteuerlich: Meistens suchten sie Informanten oder ermittelten *undercover* im Drogenmilieu. Sie operierten dabei außerhalb des US-amerikanischen Souveränitätsgebiets und waren deshalb abhängig von den einheimischen Polizeibehörden, die meist wenig für die ungebetene Hilfe übrighatten. Ansehnliche Ergebnisse hatten sie selten vorzuweisen. Dass aus ihrem Geschäftsfeld im Lauf der folgenden neun Jahre eine globale Unternehmung mit 1610 Agenten in 57 verschiedenen Ländern werden würde, hätten sie nicht für wahrscheinlich gehalten.

Die Eskalation der US-amerikanischen Drogenpolitik im Ausland war dann auch nicht etwa eine Reaktion auf die extraterritoriale Ermittlungsarbeit des FBN. Dass Nixon 1971 seinen War on Drugs erklärte und begann, die drogenpolitischen Ressourcen massiv aufzustocken, lag vielmehr an Entwicklungen in den USA selbst: Seit Mitte der 1960er Jahre war dort der Drogenkonsum explodiert. Hippies und solche, die es werden wollten, konsumierten demonstrativ Marihuana und LSD, um zu provozieren und ihr Bewusstsein zu erweitern. Gleichzeitig versanken die innerstädtischen afro-

amerikanischen Ghettos in Armut, Kriminalität und Heroin: Weil schwarze Heroinkonsumenten für die steigenden Kriminalitätsstatistiken verantwortlich gemacht wurden, entwickelte sich Heroin zu einem viel diskutierten und brandaktuellen Problem.

1968 wurde Richard Nixon unter anderem deswegen zum Präsidenten gewählt, weil er seinen Wähler*innen »Recht und Ordnung« versprach. Um dieses Versprechen einzulösen, konzentrierte er sich von Anfang an auf die Drogenpolitik. Mithilfe der während seiner Amtszeit verschärften Drogengesetze konnte er sowohl Hippies und Kriegsgegner verhaften lassen als auch »ordnende« Polizeikräfte in die schwarzen Wohnviertel schicken. Vor allem aber war sein War on Drugs ein Ablenkungsmanöver. Im Sommer 1971 zeichnete sich ab, dass der Vietnamkrieg für die USA nicht zu gewinnen war. Gleichzeitig verbreitete sich das Gerücht, die GIs in Vietnam seien auf Heroin und ihre Niederlage sei womöglich auf die »Heroinepidemie« zurückzuführen. Anstatt die Niederlage einzugestehen, nutzte Nixon die Aufmerksamkeit für das Drogenthema in den USA und in Vietnam, um einen neuen Krieg zu starten: den War on Drugs. Er tat dies nicht, weil er eine gute Strategie hatte, um die globale Drogenökonomie unter Kontrolle zu bringen. Er tat es, weil er glaubte, damit seinen Wähler*innen zu gefallen – unabhängig davon, welche Erfolge der War on Drugs in den verbleibenden Jahren seiner Amtszeit produzieren würde.

Dass sich vor allem die *globale* Drogenbekämpfung als populistisches Projekt und Wahlkampfthema eignete, hing eng mit ersten Erfolgen zusammen, die das FBN 1971 im Kampf gegen die »French Connection« meldete. Diese Lieferkette war nach unbelegten Einschätzungen des FBN für 80 % des in den USA konsumierten Heroins verantwortlich: In Zentralanatolien bauten Bauernfamilien Schlafmohn an und verkauften die jährliche Opiumernte zum Teil an den Staat, der sie zwecks Schmerzmittelproduktion an Pharmaunternehmen weiterverkaufte. Einen anderen Teil der Ernte verkauften sie an Schmuggler, die besser zahlten und die Ware über Aleppo und Beirut nach Marseille brachten. Als diese Route aufgrund von strengeren Hafenkontrollen riskanter wurde, gelangte die Ware meist über den Balkan nach München und von dort aus nach Südfrankreich. Dort stellten korsische Spezialisten aus den Rohstoffen hochgradig reines Heroin her, das dann direkt oder indirekt seinen Weg nach New York fand.

Um die French Connection unschädlich zu machen, versuchten FBN und State Department zunächst in Frankreich, die Heroinlabors ausfindig zu machen Allerdings waren die Labors klein, transportabel und gut versteckt. Um sie aufzuspüren, brauchten die US-amerikanischen Behörden die Hilfe ihrer französischen Kollegen. Diese aber standen entweder selbst durch korrupte Strukturen mit dem organisierten Ver-

brechen in Verbindung, oder sie hatten andere Probleme: Die Unruhen im Zusammenhang mit der Dekolonisierung Algeriens und die Studentenunruhen erschienen aus ihrer Sicht deutlich wichtiger als die Verfolgung von ein paar Drogenhändlern, die ihre Ware ohnehin kaum in Frankreich verkauften. Das änderte sich erst, als Ende der 1960er Jahre in Frankreich die ersten jugendlichen Herointoten auf öffentlichen Toiletten gefunden wurden. Nun kam die Kooperation in Schwung, die Drogenpolizei wurde mit US-amerikanischer Hilfe ausgebildet und ausgebaut, und bald wurden erste Drogenbosse verhaftet, was die Lieferkette nach Aussagen des FBN empfindlich störte.

Noch wirksamer als diese Polizeierfolge waren wohl die Maßnahmen gegen den Opiumanbau in der Türkei. Dort hatten US-Diplomaten seit Jahren erfolglos mit der Regierung darum gerungen, den Opiumanbau verbieten zu lassen, um das Einsickern der legalen Opiumernten auf illegale Märkte zu verhindern. An einem solchen Verbot hatte jedoch die Türkei keinerlei Interesse: Das staatliche Opiummonopol brachte wertvolle Einnahmen, die illegalen Opiumverkäufe spülten Geld ins Land, und um arbeitslose Opiumbauern wollte sich Ankara nicht kümmern. Die Durchsetzung eines Verbots schien ohnehin aussichtslos: Die Anbaugebiete waren infrastrukturell kaum erschlossen, und staatliche Eingriffe waren dort bei der Bevölkerung nicht gern gesehen. Weil viele Türk*innen außerdem stolz darauf waren, kein eigenes Drogenproblem zu haben, und etwas herablassend auf die zügellosen amerikanischen Junkies blickten, hatte Ankara kein Interesse an Drogenpolitik. Erst 1971 setzte sich das State Department durch – weil der Kongress damit drohte, sämtliche Militär- und Wirtschaftshilfen zu streichen, und weil sich gleichzeitig in Ankara eine Militärregierung an die Macht putschte, die auf Wähler*innen keine Rücksicht nehmen musste und gleichzeitig 39 Millionen Dollar Belohnung gebrauchen konnte. So verkündete Nixon schon zwei Wochen nach seiner Kriegserklärung den ersten Erfolg: Die Türkei habe den Opiumanbau aufgegeben, die French Connection sei »gekappt«. Doch die Freude währte nur kurz. Als 1974 in Ankara wieder eine demokratische Regierung an der Macht war, wurde das Anbauverbot sofort aufgehoben – was inzwischen auch die USA freute, denn zwischenzeitlich war es auf den legalen Märkten zu Opiumengpässen gekommen, die in den USA die Herstellung von Codein gefährdet hatten.

Die Selbstverstrickung in den Kampf gegen die globale Drogenökonomie war derweil in vollem Gange. Parallel zu den Entwicklungen in Frankreich und der Türkei bauten FBN und State Department ein globales Netz der Drogenbekämpfung auf. Dabei gerieten neue Lieferketten in den Fokus. Für Schlagzeilen sorgte seit 1971 vor allem das »Goldene Dreieck«: Im bewaldeten, unzugänglichen Hochland im Grenzgebiet zwischen Thailand, Burma und Laos lag das größte Opiumanbaugebiet der Welt. 700 bis

1000 Tonnen Rohopium wurden hier jährlich hergestellt. Per Maultierkarawane, Lastwagen und Trawler gelangte es über Laos nach Saigon oder über Bangkok und den Golf von Siam nach Hongkong, wo es zu Heroin weiterverarbeitet und dann nach China und in die USA transportiert wurde. Im Goldenen Dreieck den Opiumanbau zu verhindern, erschien zunächst unmöglich. Isolierte Bergvölker, die mit ihren nominellen Regierungen in friedlicher gegenseitiger Nichtbeachtung lebten, bauten das Opium auf gerodeten Waldflächen an, die nur zu Fuß oder per Helikopter erreichbar waren. Wie in Anatolien war auch hier Opium die einzig verfügbare Einnahmequelle. In Laos lag der Opiumanbau überwiegend in der Hand der kommunistischen Pathet Lao, die damit den schwelenden Bürgerkrieg finanzierten. In Burma finanzierte sich die Miliz mit dem Opiumanbau, die von der Regierung damit beauftragt war, aufständische Bevölkerungsgruppen in Schach zu halten. In Thailand kontrollierten Truppen der chinesischen Nationalisten den Opiumhandel, seit sie nach dem chinesischen Bürgerkrieg ohne Land und ohne Sold im Urwald vergessen worden waren.

Ohne Kooperation konnten die USA in dieser verzwickten Situation nichts ausrichten. Doch Burma verweigerte kategorisch jede Zusammenarbeit. Und die laotische Regierung war zwar vollkommen von den USA abhängig und machte daher ohne Zögern das einzige Exportgut illegal, mit dem Laos ein bisschen Geld verdienen konnte – doch weil Vientiane nur einen kleinen Teil des winzigen Landes tatsächlich kontrollierte, machte auch dieses Opiumverbot kaum einen Unterschied. So lagen alle Hoffnungen auf Thailand. Dort trafen die US-Drogenpolitiker auf günstige Voraussetzungen. Die thailändische Regierung machte sich seit einer Weile Sorgen um die Brandrohdung im Hochland, weil sie die Regeneration der Wälder bedrohte und so die Wasserkreisläufe aus dem Gleichgewicht brachte, die für den Nassreisanbau und die Ernährung der thailändischen Bevölkerung von zentraler Bedeutung waren. Der thailändische König ließ deswegen systematisch nach Feldfrüchten suchen, die Opium ersetzen könnten. Mithilfe der UNO und des US-Agrarministeriums gelang es Thailand im Lauf der 1970er Jahre, solche Feldfrüchte zu ermitteln und die lokale Landwirtschaft auf diese Feldfrüchte umzustellen. Ende der 1980er Jahre bauten die Hochlandbauern in Thailand Kaffee und Kidneybohnen statt Opium an, und Thailand war so gut wie opiumfrei. Der Opiummarkt hatte sich derweil nach Burma verschoben, wo er für die USA weiter unerreichbar blieb. So entstand die paradoxe Situation, dass im Goldenen Dreieck der größte drogenpolitische Erfolg des 20. Jahrhunderts erzielt wurde, nur um sofort wieder zu verpuffen: mit einem Effekt, der sich vor allem in den Geldbeuteln und Waffenarsenalen der burmesischen Opiumhändler zeigte.

Während im Goldenen Dreieck geduldige Agrarexperten den Bergbauernfamilien zeigten, wie man Kidneybohnen sät, wurden in Mexiko Opium- und Marihuanafelder

zerstört und Opiumbauern gefoltert – wovon die Bauernfamilien in der Sierra Madre leben sollten, interessierte hier niemanden. Ein Großteil des amerikanischen Heroins und Marihuanas wurde Mitte der 1970er Jahre in Mexiko produziert. Weil Mexiko vom mächtigen nördlichen Nachbarn militärisch und wirtschaftlich abhängig war, zeigte sich die Regierung in der Drogenpolitik grundsätzlich kooperationsbereit. Weil Mexiko aber gleichzeitig viel auf seine Unabhängigkeit hielt, ließ es sich seit den 1940er Jahren jede Kooperation teuer bezahlen. 1969 wurde das sensible Gleichgewicht zwischen Zusammenarbeit und Widerstand rabiat durchbrochen und jedes bestehende Vertrauen zerstört, als Nixon ohne Ankündigung die Grenzen schloss: Plötzlich wurde jede*r einzelne Grenzgänger*in minutenlang nach Drogen durchsucht. Der für beide Seiten wirtschaftlich wichtige Grenzverkehr stand still, und es bildeten sich kilometerlange Staus. Auf diese Weise erpresst, lenkte Mexiko ein und ließ sich zu einer härteren Drogenpolitik zwingen. Trotz der Kränkung merkten die Funktionäre der regierenden Einheitspartei PRI bald, dass sich die drogenpolitische Kooperation für die eigenen Zwecke nutzen ließ. Gegenwärtig war die Regierung damit beschäftigt, mithilfe von Folter, massenhafter Inhaftierung und geheimdienstlicher Überwachung der Bevölkerung die eigene Macht zu sichern. Die gewaltsame Unterdrückung von Dissident*innen stellte die PRI vor Herausforderungen, weil die Opposition unter anderem in der Sierra Madre stattfand, wo mangels Infrastruktur und aufgrund von Korruption staatliches Durchgreifen schwierig war. Als nun die USA anboten, für die Drogenbekämpfung in genau diesen Gegenden Hubschrauber, Waffen, Munition und Kameras zu liefern, wenn Mexiko im Gegenzug den Drogenanbau bekämpfen würde, sagte die PRI zu. Daraufhin lernten mexikanische Soldaten von US-amerikanischen Vietnamveteranen, wie man vom Hubschrauber aus Herbizide auf Drogenfelder sprüht. Im Gegenzug sahen die DEA-Agenten weg, wenn ihre mexikanischen Kollegen mit Gewalt gegen oppositionsverdächtige Landbewohner*innen vorgingen. Eine klassische Win-win-Situation, bei der nur die Gefolterten und Inhaftierten etwas zu verlieren hatten.

Die DEA beurteilte ihren Einsatz in Mexiko 1979 als Erfolg: Die Drogenlieferungen waren drastisch reduziert worden. Allerdings traten auch hier ein paar unerwünschte Nebenwirkungen ein: In den USA entbrannte 1979 eine erbitterte Auseinandersetzung über die Frage, ob der Staat dazu verpflichtet sei, seine Bürger*innen vor herbizidverseuchtem Marihuana zu schützen. Gleichzeitig hatte die DEA keinen Einfluss mehr darauf, was die Mexikaner auf ihre Drogen sprühten, denn Mexiko hatte die DEA gerade hinausgeworfen. Und: 1979 konnte niemand wissen, dass das drogenpolitische Durchgreifen in den 1970er Jahren den Drogenhandel nur kurzfristig reduzieren, Mexiko aber mittelfristig ins Chaos stürzen würde. Durch die Erntezerstörungen überlebten nur die Drogenunternehmen, die besonders gut mit den Behörden vernetzt

waren, die besonders viel Macht hatten und die rechtzeitig auf Kokain umstiegen. Aus einem eher dezentralen Drogenmarkt wurde so ein kartellisierter, zentralisierter und sehr leistungsfähiger, der in den folgenden Jahrzehnten zunehmend von Korruption und Gewalt strukturiert war und damit den mexikanischen Staat nachhaltig aushöhlte. Dass bis heute im mexikanischen Drogenkrieg bis zu 100.000 Menschen ihr Leben verloren haben, ist auch eine Folge der US-amerikanischen Drogenpolitik in den 1970er Jahren.

Ob in Europa, Südostasien oder Mexiko, die globale Drogenpolitik der USA produzierte überall hart erkämpfte, teuer bezahlte und kurzfristige Teilerfolge und verheerende Nebenwirkungen. Ihr Ziel erreichte sie nie: Die Konsumzahlen für Heroin in den USA schwankten kurzfristig, wenn irgendwo eine Lieferkette angegriffen worden war. Kurz darauf erholte sich die Drogenökonomie und passte sich an. Die globale Drogenpolitik der USA scheiterte also, und das tat sie aus zwei Gründen: Erstens scheiterten die USA am Widerstand der Länder, auf deren Kooperation sie angewiesen waren. Zweitens scheiterten sie, weil sie *als Staat* versuchten, einen ungleichen Gegner zu bezwingen. Je heftiger die USA dabei gegen den Drogenhandel vorgingen, desto weiter zog sich die Drogenökonomie in Bereiche zurück, die staatlich kaum kontrollierbar waren: Organisiert wurde sie zunehmend von marginalisierten Gruppen, die sich mithilfe des Drogenhandels ihre Unabhängigkeit von staatlichen Strukturen finanzierten. Angebaut wurden die Drogen in abgelegenen, unerschlossenen Berggegenden von Bäuer*innen, die von den Staaten, in denen sie lebten, kaum etwas mitbekamen. Den Schmuggel organisierten gut vernetzte und schlecht integrierte Einwanderer-Communities oder Warlords und verbargen dabei die Schmuggelware in den immensen Warenströmen, die die globalisierte Welt immer dichter umspülten.

Um in die schwer beherrschbaren Fugen und Ritzen der Machtgefüge vorzudringen, in denen die Drogenökonomie florierte, zahlten die USA finanziell und moralisch einen hohen Preis. Ihr Ziel erreichten sie dabei vor allem deshalb nicht, weil die Drogenökonomie deutlich anpassungsfähiger, schneller und flexibler war als ihre staatlichen Gegner. Solange noch irgendwo Landstriche und Bevölkerungsgruppen übrig waren, die staatlich kaum kontrolliert wurden und Geld verdienen wollten, hatte die US-amerikanische Drogenpolitik trotz all ihres Einfallsreichtums, ihres Pragmatismus und ihres großzügigen Einsatzes von Ressourcen gegen die flexiblen Netzwerke der Drogenökonomie keine Chance.

Wer diese Geschichte der US-amerikanischen Drogenpolitik kennt, kann kaum wollen, dass Prohibition die Prämisse der Drogenpolitik bleibt und weiter Steuergelder in den War on Drugs investiert werden. Zum Glück gibt es Auswege aus der Selbstver-

strickung: Dass die USA das Drogenproblem so definiert haben, wie wir es heute kennen, war keine zwangsläufige Entwicklung. Deshalb sind wir frei, es neu zu definieren: Wir können uns fragen, welche Drogen welches konkrete Leid auslösen. Und dann können wir versuchen, dieses Leid zu lindern. Wir können versuchen, zu verstehen, welche Funktionen Drogenkonsum in unserer Gesellschaft erfüllt. Und dann können wir versuchen, diese Funktionen in einer Weise zu erfüllen, die der Drogenökonomie die Geschäftsgrundlage entzieht.