

Einige Anmerkungen zur Geschichte des Drogenproblems¹

Sebastian Scheerer

Abstract

The transformation of the 19th century's "opium problem" into the 20th century's "drug problem" is normally seen as a mere response to growing availability of and demand for psychoactive drugs. This hegemonic view is being challenged by an alternative perspective that stresses the contingencies in the constitution of the social problem and reveals how, at different crossroads, things could have taken quite a different turn. Using the emergence of the international prohibition regime over cocaine (1909-1919) it is shown how the politically motivated inclusion of cocaine in the Hague Convention of 1912 paved the way for an otherwise highly improbable "world law" against numerous psychoactive drugs as well as for the emergence of the very category of "drug problem" which otherwise possibly never would have come into existence.

Zusammenfassung

In kritischer Wendung gegen eine „Entwicklungsperspektive“, welche den Übergang von der „Opiumfrage“ des 19. Jahrhunderts zum „Drogenproblem“ des 20. Jahrhunderts als natürliche Antwort auf die zunehmende Verfügbarkeit von und Nachfrage nach psychoaktiven Substanzen zu sehen pflegt, erlaubt die Rekonstruktion der Problemgeschichte aus einer zunächst weniger plausiblen „Konstitutionsperspektive“ differenzierte Erkenntnisse. Insbesondere zeigt sich, daß die übliche Definition des „Drogenproblems“ keineswegs alternativlos war bzw. ist, sondern daß es handelspolitische Rivalitäten und historische Paradoxien waren, die zur Aufnahme von Kokain (als erstem Nicht-Opiat) in das Opiumabkommen von Den Haag (1912) führten und damit den Weg nicht nur für die Entstehung unseres heutigen Betäubungsmittelrechts, sondern auch für die weltweite Durchsetzung der heute für selbstverständlich gehaltenen Problemsicht ebneten.

1. Soziale Probleme und Drogenproblem

Drogentote zu zählen und Neuigkeiten über die Rauschgiftkriminalität bekanntzugeben, Drogenkonferenzen abzuhalten und Rauschgiftbekämpfungspläne zu verabschieden, Aufklärungsfilme über die Drogensucht zu subventionieren und die Konfiszierung der Gewinne aus dem Rauschgifthandel zu organisieren, begabte Journalisten hinter Narkodollars und Narkoterroristen in Südamerika hinterherzuschicken, sich über die offene Drogenszene an den Bahnhöfen zu beklagen und Sofortprogramme anzukündigen – all das ist längst ein integriertes, wenn auch beklagens-

wertes Ritual der Normalität. Das Drogenproblem ist Teil des Hintergrunds, vor dem sich unser aller Alltag abspielt, die Rauschgiftsucht ein anerkanntes, ein drängelndes und doch ein so sorgfältig bürokratisch gehegtes Problem, daß man sich sein Verschwinden wohl gerade in Politik und Verwaltung kaum noch vorstellen kann.

Das war nun keineswegs immer schon der Fall. Oder doch? Man gerät ins Grübeln, seit wann es das Rauschgiftproblem wohl gibt und warum einige Drogen global verboten sind und andere nur regional. Warum sind die verbotenen Drogen verboten und die erlaubten erlaubt? Ist der Rauschgiftmißbrauch, ist die massenhafte Drogenabhängigkeit eigentlich eine Erscheinung des 20. Jahrhunderts?

Vieles hängt natürlich davon ab, was man unter dem Begriff des Drogenproblems² verstehen will. Konsum psychoaktiver Substanzen scheint es schon in prähistorischer Zeit gegeben zu haben. Daraus auf das Alter des Drogenproblems zu schließen, wäre aber sehr gewagt. Prämoderne Gesellschaften verfügten über sehr wirksame soziale Kontrollen des Drogenkonsums, die für die kulturelle Integration stark wirkender Substanzen sorgten und die Risiken des Konsums weitgehend vermieden. Selbst in China, wo der Opiumkonsum im 19. Jahrhundert verheerende Folgen zeitigen sollte, hatte es vordem jahrhundertelangen Opiumkonsum ohne soziale Probleme gegeben (vgl. Sonnedecker 1963).

Angesichts der Andersartigkeit der europäischen Drogenkrisen des 16. und 17. Jahrhunderts (vgl. Austin 1982) ist wohl die Annahme berechtigt, daß erst die grossen Umwälzungen des 18. und 19. Jahrhunderts dazu führten, daß der Drogenkonsum durch Regeln und Rituale nicht mehr wirksam unter Kontrolle gehalten werden konnte. Man denke nur an den Beitrag, den das „Feuerwasser“ des „weißen Mannes“ zur Ausrottung der nordamerikanischen Indianer leistete, an den weitverbreiteten Alkoholismus in den Industriestaaten (Gin in England, Branntwein in Deutschland), an Besonderheiten wie die „Ätherfritzen“ im Berlin der Jahrhundertwende oder an das bereits erwähnte Opiumrauchen im Fernen Osten.

So gesehen wäre das Drogenproblem vielleicht rund 200 Jahre alt. Doch wer vor 200 oder auch nur 100 Jahren vom Drogen- oder Rauschgiftproblem mit derselben Selbstverständlichkeit gesprochen hätte, mit der das heute auf der ganzen Welt möglich ist, wäre nicht verstanden worden. Noch vor hundert Jahren hätte niemand gewußt, was mit dem Begriff „Drogenproblem“ gemeint sein sollte. Insofern ist zumindest die Bezeichnung des Rauschgiftproblems eine Leistung, eine Innovation, eine Erfindung des 20. Jahrhunderts.

Dies wäre weiter nicht von Bedeutung, wenn sich die Ebene der Bezeichnungen von derjenigen der objektiven Realität ohne weiteres trennen ließe. Doch das ist gerade im Bereich der sozialen Probleme so nicht möglich – und deshalb spricht einiges dafür, daß sich hinter der Veränderung der Wörter und Begriffe auch eine Veränderung der Realität verbirgt.

1.1 Sachverhalt und Problematisierung

Soziale Probleme verweisen zwar auf Tatsachen, aber sie erschöpfen sich nicht in der affektlosen Realität. Weil sie „Probleme“ sind, bedürfen sie zu ihrer Entstehung der Problematisierung. Erst wenn sich die Ansicht durchgesetzt hat – genauer: wenn bestimmte Akteure ihre Ansicht durchgesetzt haben, daß der Ausschnitt der Realität, den sie im Auge haben, dringend verändert, bekämpft oder abgeschafft werden muß – die Armut, die Obdachlosigkeit, die Prostitution, die Pornographie, die Säuglingssterblichkeit und der Kindesmißbrauch (in früheren Zeiten durfte man auch die Homosexualität bei der Aufzählung sozialer Probleme nicht vergessen!) –, erst dann wird aus der sozialen Tatsache ein soziales Problem.

Obwohl soziale Probleme also, wenn man so will, die Summe aus Sachverhalt und Problematisierung sind, erscheint die konstitutive Bedeutung des letztgenannten Aspekts dem Alltagsbewußtsein meist trivial. Die Praxis handelt ja gewissermaßen auf der Geschäftsgrundlage bereits erfolgter Problemdefinitionen. Jede Metathematisierung käme einer Relativierung und Verunsicherung dieser Handlungsbasis gleich und könnte sich negativ auf die Motivation zur Problembearbeitung auswirken. Dem Praktiker und dem praxisnahen Wissenschaftler nützt es (scheinbar?) nicht viel zu wissen, daß das von ihm bearbeitete soziale Problem nicht nur aus einer bestimmten Konfiguration von Akteuren und Strukturen besteht, sondern daß diese Konfiguration, um überhaupt erst zum „sozialen Problem“ zu werden, auch noch von relevanten Dritten als interventionsbedürftig definiert und behandelt werden muß. Beide werden daher gelegentlich dazu tendieren, die Problematisierung eines sozialen Sachverhalts nicht so sehr als eigenständigen Aspekt zu würdigen, sondern „die Tatsache“ oder „den Fakt“, daß etwas „ein Problem ist“, in der Tendenz als inhärente Eigenschaft der objektiven Realität aufzufassen und damit das soziale Problem zu ontologisieren.

Doch es gibt nicht wenige Fälle, in denen sich die „Erkenntnis“, daß eine objektive Lage dringend einer bestimmten Intervention bedürfe, keineswegs aus der Sache selbst ergeben hat. Es sind dies die Fälle, bei denen man sich heute rückblickend immer verwunderter zu fragen beginnt, warum gerade dieses Verhalten zu jener Zeit mit solcher Intensität als Problem definiert wurde – das ehemalige Paradebeispiel eines sozialen Problems, die Homosexualität, gehört in diese Gruppe der Meta-Thematisierungen, bei denen die ehemalige oder andauernde Problemdefinition selbst zum Gegenstand der Problematisierung gemacht wird (vgl. jüngst Hutter 1992; Lautmann 1992). Schon daraus läßt sich ersehen, daß es durchaus „Sinn macht“, entgegen einem unübersehbaren Praxisdruck in Richtung auf die Verdinglichung sozialer Probleme an einer reflexiven Soziologie festzuhalten und immer wieder darauf zu achten, wie Zustände und Konfigurationen erst durch Problematisierungs-Leistungen, Definitionsprozesse und Interessenpolitik in konflikthaften Verläufen als soziale Probleme konstruiert werden.

Daraus folgt für die Analyse der Geschichte des Drogenproblems, daß man Veränderungen in der sprachlichen Bezeichnung der jeweiligen Situation(en) nicht als nebensächlich abtun, sondern als einen möglichen Hinweis auf tieferliegende

gesellschaftliche Prozesse ernstnehmen sollte. Wenn vor hundert Jahren eine Vielzahl von Problemen mit Drogen existierten, man aber noch keine abstrakte Kategorie („das Drogenproblem“) dafür hatte, dann bedeutet das möglicherweise, daß die Problematisierung veränderungsbedürftiger Konfigurationen damals fragmentiert erfolgte – und daß sich zwischen damals und heute ein Universalisierungsprozeß abgespielt hat, der uns diese neue Bewußtseins- (und Handlungs-)Kategorie bescherte.

Und tatsächlich weiß man ja, daß der Transformation vom ursprünglichen „Opium-“, zum „Drogen-Problem“ ein solcher Universalisierungsprozeß zugrundelag. War die Opiumfrage des 19. Jahrhunderts noch „limited by subject (opium), by region (the Far East), and by problem (China)“, so wurde sie durch das Haager Opiumabkommen von 1912 globalisiert und blieb dies bis heute (vgl. Lowes 1966: 181). Heute drückt sich diese Universalität des Drogenproblems gleich in mehrfacher Hinsicht aus. Erstens betrifft das moderne Rauschgiftproblem nicht nur eine oder wenige Substanzen, sondern eine prinzipiell un abgeschlossene Zahl von Naturdrogen, halb- und vollsynthetischen Stoffen und Zubereitungen, wovon Heroin und Kokain, LSD und Haschisch/Marihuana, Ekstasy und Engelsstaub, Khat und Crack nur die Spitze des Eisbergs darstellen; zweitens wird das Drogenproblem von allen Regierungen der Welt bekämpft und als legitimes Aufgabenfeld der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen anerkannt; drittens sind Rauschgift delikte juristisch ebenso wie Geldfälschung und Menschenhandel als Universal delikte ausgestaltet, d.h. als Straftaten, die in jedem Land der Erde unabhängig vom Ort ihrer Begehung und von der Staatsangehörigkeit der Täter verfolgt werden können und müssen; viertens ist das Drogenproblem schließlich nicht nur Ausdruck einer weltweiten ideologischen „Wertegemeinschaft“, sondern auch realpolitisches Vehikel zur weiteren Formierung supranationaler Institutionen, also nicht nur Symptom, sondern auch Zweck und Mittel internationalen Zusammenwachsens.

Doch gerade wegen dieses deutlichen qualitativen Sprungs zwischen der Opiumfrage des 19. und dem Drogenproblem des 20. Jahrhunderts wäre es von Interesse zu erfahren, worauf diese Verschiebung beruhte.

1.2 Entwicklungs- vs. Konstitutionsperspektive

Die übliche Erklärung folgt einer (impliziten) Perspektive, die man als Entwicklungsperspektive bezeichnen und idealtypisch einer reflexiven Perspektive gegenüberstellen kann, die man als Konstitutionsperspektive bezeichnen könnte.

Der Begriff der Entwicklung verweist auf die Entfaltung eines vorher festgelegten Programms etwa in der Art, daß sich soziale Probleme reflexhaft an der objektiven Lage orientieren: je mehr obdachlose Menschen es gibt, desto größer ist das soziale Problem der Obdachlosigkeit; je mehr Prostitution, desto größer das der Prostitution usw. – das ist nach wie vor die plausibelste, auch am weitesten verbreitete Vorstellung von Inhalt und Entwicklung sozialer Probleme.

Demgegenüber läßt sich eine konkurrierende Perspektive denken, welche die Leistung derjenigen betont, die einen Sachverhalt problematisieren und ihm durch das Weglassen und Hinzufügen bestimmter Aspekte ein ganz spezielles Aussehen, ein eigenes Format geben, das so im Gegenstandsbereich noch nicht vorhanden war. So könnte z.B. die Obdachlosigkeit ab-, ihre Thematisierung aber zunehmen. Homosexualität könnte z.B. in zwei Gesellschaften gleich häufig sein, aber nur in einer der beiden als soziales Problem angesehen werden. Läßt sich die Existenz eines sozialen Problems also von der Definition eines sozialen Problems überhaupt trennen? Die Antwort ist wahrscheinlich: Nein. Dieses Nein wird um so bestimmter, je mehr man sich vergegenwärtigt, daß die soziale Definition eines Sachverhalts als Problem zur Entstehung einer definitionsinduzierten Problematik führt, die – unabhängig davon, ob sie auf einer vorgängigen objektiven Problemlage aufbaut oder nicht – bald ihre eigene Realität schafft. Diese letztgenannte Perspektive könnte man, weil sie mehr auf die Herstellung der Problemdefinition und deren Bedeutung für die Problemlage acht gibt, als Konstitutionsperspektive bezeichnen.

Beide Perspektiven könnte man ohne große Mühe auf die Geschichte des Drogenproblems anlegen – die Frage ist nur, welche eine richtige und welche eine falsche Geschichtsschreibung wäre.

Auf den ersten Blick hat immer die Entwicklungsperspektive einen Plausibilitätsvorsprung. Auch den Übergang von der Opiumfrage zum Rauschgiftproblem kann man als eine naturwüchsig-zwangsläufige Entwicklung sehen. Warum sollte man die internationalen Opiumkontrollen auf Roh- und Rauchopium beschränken, während die pharmazeutische Industrie in jedem Jahr neue stark wirkende Mittel auf den Markt brachte – von den Opiaten Morphin und Heroin über Kokain und Amphetamine bis hin zu den ungezählten anderen, erst jüngst in Mode gekommenen oder spät in ihrer Gefährlichkeit erkannten Drogen. Erst gab es den Morphismus und den Kokainismus, dann die Dolantin-, Polamidon-, Cliradon- und viele andere Abhängigkeiten, von denen man sich im 19. Jahrhundert nichts hatte träumen lassen. Also war es kein Wunder, daß sich der Gesetzgeber gezwungen sah, in eine Art Wettlauf mit der Pharmaindustrie und der Drogenszene einzutreten, der wie selbstverständlich zu einer Ausdehnung des sachlichen Geltungsbereichs der Opiumgesetze führen mußte. Darüber hinaus ist es auch nicht von der Hand zu weisen, daß das Alltagsleben für die meisten Menschen heute komplexer, widersprüchlicher und streßreicher ist als noch vor zwei, drei Generationen und daß daher die Nachfrage nach stimmungsverändernden Substanzen zu- und die Resistenz der Gesellschaft gegenüber Suchtentwicklungen abgenommen habe.

So gesehen wäre an der Transformation der Opiumfrage in das moderne Drogenproblem nichts Besonderes – und das ist wohl auch der Grund, warum dieser historischen Episode in der Wissenschaft bislang noch keine besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde.

Wer sich freilich die Akteure und ihre Handlungen genauer ansieht, wird bald feststellen, daß die Plausibilität der Entwicklungsperspektive mit der Nähe zum Gegenstand abnimmt. Die Handlungen, die aus Zuständen Probleme machen, kann

man als Durchsetzung bestimmter Definitionen, Interessen oder „claims-making activities/anspruchserhebende Aktivitäten“ bezeichnen (Spector/Kitsuse 1977). Die Akteure, denen so etwas gelingt, sind engagierte Individuen oder „moral entrepreneurs/Moralunternehmer“ (Becker 1973), die innerhalb von Gruppen, Institutionen oder sozialen Bewegungen für die Durchsetzung ihrer Sichtweise und Bewertung der Dinge sorgen. Wenn sie erfolgreich sind, dann verdrängt ihre Sichtweise alle konkurrierenden Perspektiven bis zu einem Punkt, an dem ihre Beschreibung des Problems, ihre Ursachentheorie, ihre moralische Bewertung und ihr Programm zur Bekämpfung des Problems nicht mehr als eine unter vielen möglichen Auffassungen, sondern gleichsam als die natürliche und selbstverständliche Sicht der Dinge, ja als bloßes Abbild der Realität erscheint. Eine einst partikulare Problemdefinition ist dann zum Bestandteil der hegemonialen Ideologie geworden, wenn sie als die natürliche und einzig richtige Sichtweise universell – Klassen- und Schichtgrenzen übergreifend – akzeptiert ist und gegen allfällig auftauchende alternative Konzeptualisierungen mit einer sonst nicht ohne weiteres erklärbaren Zähigkeit, ja Aggressivität verteidigt werden. Hieraus wiederum läßt sich ableiten, daß hinter der scheinbar wertneutralen und objektiven „Erkenntnis“ des sozialen Problems womöglich handfeste soziale, ökonomische und politische Interessen sich verbergen. – Im folgenden soll nun der Nachweis erbracht werden, daß die Konstitutionsperspektive bei der Transformation der Opiumfrage des 19. in das Drogen- und Rauschgiftproblem des 20. Jahrhunderts „Sinn machen“ kann.

2. Problemdefinition: die Ausgangslage im 19. Jahrhundert

In der Opiumfrage spiegelten sich zwei wesentliche geopolitische Konfliktlinien des 19. Jahrhunderts: zum einen der Konflikt zwischen kapitalistischen und nichtkapitalistischen Weltgegenden, zum anderen der innerkapitalistische Konflikt zweier Wirtschaftsmethoden. Genaugenommen wurde aus dem Sachverhalt des englisch-chinesischen Opiumhandels überhaupt erst die Opiumfrage, als dieser Handel von den USA attackiert und zum internationalen Problem erklärt wurde.

2.1 Englische Schandtaten in China

Als England 1757 das indische Mogulreich besiegte, traf es bereits einen lebhaften indisch-chinesischen Opiumhandel an, den es während der nächsten einhundert Jahre noch kräftig ausbauen sollte. 1775 richtete die East India Company in Kalkutta periodische Opiumversteigerungen ein und begann wenig später mit direkten Verkäufen von Opium an Regierungen verschiedener ostasiatischer Staaten und an Kolonialverwaltungen. All dies geschah gegen den ausdrücklichen Willen Chinas, das alle Opiumeinfuhren schon 1729 verboten hatte und dieses Verbot ab 1799 immer häufiger wiederholen sollte. Da der Opiumhandel jedoch für England so profitabel war, daß er sich praktisch gar nicht mehr einstellen ließ – die wegen der teuren Einkäufe in China (Seide, Tee), denen ein völliges Desinteresse der Chine-

sen an Einkäufen europäischer Waren gegenüberstand, chronisch negative Handelsbilanz der Engländer im Verhältnis zu China begann sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufgrund des Opiumhandels erstmals umzukehren –, achtete England auf diese Verbote überhaupt nicht. Als China allerdings 1839 sämtliche ausländischen Opiumvorräte in Kanton vernichtete (nämlich 20.291 Kisten à 70 kg), erzwang England in zwei blutigen Opiumkriegen (1840-42; 1856-60) die Abtretung Hongkongs, die Öffnung der Häfen und die förmliche Legalisierung der Opiumeinfuhr (vgl. Wissler 1931; Opiumkrieg 1977).

2.2 *Der englisch-amerikanische Opiumkonflikt*

Nach dem Ende der indischen Selbstbestimmung (Mitte des 18. Jahrhunderts) hatte England nun auch das Ende der chinesischen Souveränität (Mitte des 19. Jahrhunderts) herbeigeführt. Die damit errungene Position im Fernen Osten wurde allerdings von den USA, die die Kolonialisierung Chinas durch europäische Mächte und ihren Ausschluß vom künftig als profitabel eingeschätzten Chinahandel befürchteten, als Bedrohung empfunden.

Es entspann sich ein zweiter globaler Konflikt, der wie der erste sich am Opiumhandel entzünden sollte. Doch diesmal standen sich nicht China und England, sondern mit England und den USA zwei kapitalistische Mächte gegenüber.

England vertrat den klassischen Kolonialimperialismus, der die Kolonien auspreßte und die Gewinne im kapitalistischen Zentrum realisierte. Dazu paßte der Opiumhandel vorzüglich. Man glaubte sich berechtigt, alles dazu notwendige unternemen zu dürfen, einschließlich des Verkaufs schlimmster und gefährlichster Ware. Was das Opium anging, war die englische Devise, daß es “a pernicious article of luxury” sei, “which ought not to be permitted but for the purpose of foreign commerce only, and which the wisdom of the Government should carefully restrain from internal consumption” (Warren Hastings, zit. n. Wissler 1931:13). Da man weiter nichts von den ostasiatischen Völkern wollte, konnte es dem merkantilistischen Bewußtsein auch egal sein, welche Auswirkungen die Handelspolitik auf die überseeischen Gebiete hatte. Diese Auswirkungen waren nun allerdings dergestalt, daß sich China gegen Ende des 19. Jahrhunderts in einer Situation befand, die mit der des indischen Mogulreiches rund einhundert Jahre davor vergleichbar war, d.h. kurz vor der inneren Auflösung und der realen Möglichkeit, daß sich England und andere europäische Mächte das Reich der Mitte aufteilten, es zur Kolonie erklärten und so die USA als mögliche Partner eines florierenden Chinahandels ausbooteten.

Die USA fanden den englischen Opiumhandel moralisch verwerflich und ökonomisch alarmierend. Sie konnten sich diese Moral aufgrund ihrer speziellen Wirtschaftsmethode allerdings auch eher leisten als die Engländer: „Sobald man nur Waren aus einem Land herausholen will, um sie draußen zu verkaufen, kann man diesem Land alles aufdrängen, was es zum ersehnten Ziele führt; sobald man Industriewaren in größeren und steigenden Mengen in ihm absetzen will, die nur aufgenommen werden können, wenn das Land eine gewisse Stufe wirtschaftlichen Wohlstandes erreicht hat, oder sobald man sogar in diesem Land Kapital anzulegen

wünscht, wird das Verhältnis zu ihm anders: es ist ein Interesse an seinem wirtschaftlichen Fortschritt erwacht“ (Wissler 1931: 43). Das positive Interesse am wirtschaftlichen Wohlergehen Chinas, das die USA immer wieder ebenso ehrlich wie in der Hoffnung auf große Gewinne beteuert hatten, vertrug sich aber schlecht mit der Überflutung dieses Landes mit Opium. So kamen die USA aufgrund ihres modernen Finanz- und Handelsimperialismus ganz von selbst in einen immer schärferen Gegensatz zu England, und während England im 19. Jahrhundert den Sieg über China davongetragen hatte, sollte das 20. Jahrhundert das Jahrhundert Amerikas werden.

2.3 Der Aufbruch zum amerikanischen Weltkreuzzug

Es begann nun ein „amerikanischer Weltkreuzzug“ (Wissler 1931:203), der den Opiumhandel als lösungsbedürftiges internationales Problem auf die Tagesordnung setzen sollte.

Als China gedemütigt und dem Zerfall nahe am Boden lag und die englischen Opiumexporte astronomische Höhen erreichten (1863-1879 von 50.000 auf über 80.000 Kisten), waren die USA weder moralisch noch wirtschaftlich in der Lage, gegen England in die Offensive zu gehen. Bürgerkrieg und Rekonstruktionskrise, innen- und außenpolitische Imageverluste wegen der Frage der Sklaverei – all das band die moralischen und ökonomischen Ressourcen zu sehr, als daß man an große außenpolitische Aktivitäten denken konnte.

Notgedrungen hatten die USA sich deshalb zunächst damit begnügt, vor der eigenen Haustür zu kehren. Im Vertrag von Wanghia hatten sie sich 1844 gegen den Opiumhandel ausgesprochen und 1880 im Vertrag mit China ausdrücklich jedem amerikanischen Bürger jeden Handel mit Opium nach China verboten. Doch wenn sie nicht nur Selbstbeschränkung üben, sondern Einfluß auf das Verhalten Dritter ausüben wollten, dann mußten sie gegen die englische Politik in die Offensive gehen.

Diese Möglichkeit bot sich 1898 mit der Besetzung der Philippinen im Gefolge des spanisch-amerikanischen Krieges. Dort gab es ein von den Spaniern eingerichtetes Opiummonopol und verbreiteten Konsum. Als die vom US-Kriegsministerium eingesetzte Philippinen-Opium-Kommission 1904 unter dem Vorsitz des Bischofs der Episkopalischen Kirche Charles H. Brent (1862-1929) zu dem Schluß kam, daß die Lösung des Opiumproblems mehr als nur einzelstaatlicher Anstrengungen bedürfe, war dies das Startsignal für den bis heute anhaltenden amerikanischen „War on Drugs“. 1906 regte Brent die Einberufung einer internationalen Konferenz an. Als diese 1909 in Schanghai tatsächlich zusammentrat, wurde Brent zum Vorsitzenden gewählt. Die Vorschläge der amerikanischen Delegation für die Internationale Opiumkommission von Schanghai (1909), deren Vorsitz wiederum Brent übertragen wurde, waren immer noch ganz auf Opium konzentriert.

Die Resolutionen von Schanghai hatten keinen verbindlichen Charakter. Um sie in die völkerrechtlich verbindliche Form eines internationalen Abkommens zu kleiden, verschickten die USA bereits am 1.9.1909 die vorläufige Tagesordnung für ei-

ne in Den Haag abzuhaltende Folgekonferenz. Auch dieses Einladungsschreiben war immer noch ganz auf Opium und seine Derivate abgestellt. Mit keinem Sterbenswörtchen ging die US-Tagesordnung auf Kokain oder andere Nicht-Opiate ein (vgl. Circular Instructions 1909).

Wäre es dabei geblieben, so trügen die Opiumabkommen und Opiumgesetze noch heute ihre alten Namen, würden sich UNO, WHO und FAO weiterhin nur um die Opiate kümmern und wären Kokain, Cannabis und Dutzende anderer global verbotener Drogen heute womöglich in vielen Ländern der Erde in die Palette der „ormalen“ Heil- und Genußmittel integriert. Doch nun setzte eine Reihe von Initiativen, Paradoxien und Katastrophen ein, die dem amerikanischen Weltkreuzzug einen ganz anderen Drall versetzten und die Problemdefinition auf andere Substanzen, Länder und Zusammenhänge verschieben sollten.

Diese Ereigniskette betraf so unterschiedliche Dinge wie die englische Kokaininitiative von 1910, die paradoxen Folgen der deutschen Verzögerungstaktik und schließlich die Aufnahme der Ratifizierungsverpflichtung in den Versailler Vertrag von 1919. Erst in ihrer Summe ergab diese Konfiguration das moderne Rauschgiftproblem.

3. Definitionskonflikte: die entscheidende Phase (1910-1920)

Die amerikanische Problemdefinition war ganz auf die englisch-chinesische Konfliktlage zugeschnitten und diente der Unterstützung Chinas gegen die von Großbritannien drohende Kolonisierungsgefahr. Diesem Zweck sollte das internationale Opiumabkommen dienen, und deshalb war auch in der von den USA verschickten Tagesordnung für die Haager Konferenz nur von Opiaten und schwerpunktmäßig von Roh- und Rauchopium die Rede gewesen.

Für die heute herrschende Definition des Rauschgiftproblems als eines prinzipiell universellen, auch das Verbot von Khat und Cannabis, Kokain und Amphetaminen legitimierenden und zugleich voraussetzenden Problems, sollte es sich als entscheidend erweisen, daß England diese amerikanische Definition nicht übernahm, sondern seinerseits zu einer Gegendefinition ausholte, die die Opiumfrage – zunächst sogar bei Beibehaltung der alten Bezeichnung – auf die Frage nach Heroin und Morphin sowie, was besonders gravierende Konsequenzen haben sollte, auf Kokain umlenkte.

3.1 Die Interessenlage um 1910

Die Eile, mit der die USA nach der Konferenz von Schanghai zu einer völkerrechtlich verbindlichen Abmachung kommen wollten, stieß in den europäischen Hauptstädten auf Unbehagen.

Portugal und Holland fuhren mit ihren jeweiligen nicht-prohibitiven Opiumpolitiken im Fernen Osten recht gut. Die Türkei und Serbien wollten sich in ihre Opiumproduktion nicht hineinreden lassen. Deutschland war auf ungestörte Opiumein-

führen dringend angewiesen, um seine pharmazeutischen Exporte (Morphin, Heroin) nicht zu gefährden, vor allem aber auch seinen eigenen – für einen eventuellen künftigen Kriegsfall – noch bedeutenderen medizinischen Bedarf an Narkotika zu decken. Ein internationales Opiumabkommen konnte da nur stören. Die Schweiz mit ihrer ebenfalls bedeutenden pharmazeutischen Industrie sah die Dinge ähnlich.

Vor allem aber hatte Großbritannien schon beim ersten Blick auf die amerikanische Tagesordnung erkannt, daß der Konferenzfahrplan nur einen einzigen Verlierer vorsah – nämlich Großbritannien selbst. Jahrzehntlang hatten die Amerikaner den englischen Opiumhandel an den Pranger gestellt. Jetzt sollte England vor aller Welt noch einmal bloßgestellt und zum feierlichen Verzicht auf den Opiumhandel verpflichtet werden. Auf England sollten nicht nur der Schaden, sondern auch noch die Schande und der Spott der Welt lasten. Das wollte man nicht unbedingt mitmachen. Am liebsten hätte man es in England daher gesehen, wenn die Konferenz gar nicht zustandegekommen wäre – nur wollte man selbst nicht vor der Weltmeinung als diejenige Macht dastehen, die dieses Scheitern der Opium-Kontroll-Bemühungen zu verantworten hatte.

Angesichts der Zwickmühle, in der die britische Regierung steckte, war ihr über lange Monate überhaupt keine Antwort auf die amerikanische Einladung zu entlocken. Die USA hatten um Antwort bis zum 1.12.1909 gebeten. Als im Mai 1910 immer noch keine Antwort der britischen Regierung vorlag, wurde man nervös. Wollte man sich in England wirklich leisten, die Konferenz zu verhindern? Im Sommer 1910 verdichteten sich derartige Gerüchte. Doch dann kam am 17.9.1910 – also mit immerhin zehnmonatiger Verspätung – die Nachricht, daß London unter gewissen Bedingungen sehr wohl bereit wäre, an der Konferenz teilzunehmen.

3.2 Die britische Kokain-Initiative von 1910

Die Bedingung schlug in der damaligen Zeit wie eine Bombe ein. Sie lautete, daß alle an der Konferenz teilnehmenden Mächte sich vor Zusammentreten derselben verpflichten müßten, die strengen Opiumkontrollen, die sie beschließen würden, in gleicher Härte auf die fabrizierten Opiate (Morphin und Heroin) und auf Kokain anzuwenden. Angesichts der damaligen Sicht der Dinge – Opium war eine bereits durch und durch verteilte Droge, während sich Heroin, Morphin und Kokain in vielen Gegenden der Welt noch eines durchaus soliden Rufes als Heil-, Schmerz- und Stärkungsmittel erfreuten – war das eine verblüffende Initiative.

Die für die breite Öffentlichkeit „einstweilen noch geheim gehaltene(n) Gegenvorschläge (Hirschmann 1912:81) wurden innerhalb der diplomatischen Zirkel in einer nicht alltäglichen Deutlichkeit formuliert. Die Teilnahme der Regierung Ihrer Majestät sei “conditional upon an assurance from the Governments of the Powers concerned that they are prepared to adopt severe measures with a view to prohibiting the trade in and manufacture of morphia and cocaine in their respective countries” (Campbell 1911:1). Sir Edward Grey formulierte es in seiner Ansprache an die englische Konferenzdelegation in Den Haag so: “His Majesty’s Government...

laid it down as a condition of their participation that the conference should thoroughly and completely deal with the question of restricting the manufacture, sale, and distribution of morphia and cocaine". Dies sei "a subject to which His Majesty's Government attach especial importance" (Grey 1911:2). Während der Haager Konferenz wiesen die britischen Delegierten wiederholt darauf hin, daß ihre Regierung "regarded this matter as so important that they decided not to take part in the conference unless the other Powers also accepted its special urgency" (Report 1912:8) und daß es für die Konferenz keine wichtigere Aufgabe gäbe – "that there was no more important part of their work than that" (Sir Cecil Clementi Smith, I.O.C. 1912:36) – als die Unterdrückung des Kokain-, Morphin- und Heroinhandels. Die alte Opiumfrage wurde förmlich an die Wand gedrückt.

Für die anderen Regierungen muß die englische Initiative überraschend gekommen sein. Seit jeher war es nur um Opium gegangen. Nie hatte man auf internationalem Parkett auch nur ein Wort über die Notwendigkeit der Einbeziehung anderer Drogen, schon gar nicht von Kokain, gehört. Andeutungen hatte es in Schanghai über die Einbeziehung der Opiate gegeben, aber das stand auch in einem unmittelbaren Sachzusammenhang. Was hingegen Kokain mit Opium oder Opiaten zu tun haben sollte, war nicht ganz klar. Was hatte das Kokain als Nicht-Opiat in einem Opiumabkommen zu suchen?

4. Der britisch-deutsche Kokain-Konflikt

Gemeint war die britische Kokain-Initiative als Entlastungsoffensive gegen das Deutsche Reich. Ihm sollte der Schwarze Peter zugeschoben werden, die Konferenz entweder zu verhindern oder zumindest aus einem an die englische Interessenslage gekoppelten Eigeninteresse zu sabotieren.

4.1 Gründe und Begründungen

Die offizielle Begründung der englischen Initiative war voll des Mitleids mit dem chinesischen Volk. Die Engländer, die zwei Jahrhunderte lang Opium in unvorstellbaren Mengen nach China hineingepumpt hatten, zeigten sich nun über die Maßen besorgt über „the spread of the morphia and cocaine habit in India, in China, and in other Eastern countries“ (Instructions 1911: 2). Angeblich würde der Platz des Opiums in China inzwischen von Morphin und Kokain eingenommen – eine Tendenz, die um so stärker würde, je mehr das Opiumrauchen unterdrückt würde. Wollte man sich jetzt mit der Unterdrückung des Opiumhandels begnügen, so schüre man förmlich das Ausweichen auf andere Drogen, dem die betroffenen Länder allein keine wirksamen Maßnahmen entgegenzusetzen hätten: "Indian and Chinese experience shows that legislation against the importation of morphia and cocaine must fail to be thoroughly effective owing the ease with which it can be evaded in practice, and consequently suggests the desirability of cooperation on the

part of the home and foreign Governments in the shape of control over manufacture and distribution” (Instructions 1911: 2).

Behauptet wurde also, daß u.a. die Kokainprohibition notwendig sei, weil Opiunkonsumenten im Falle einer erfolgreichen Opiumprohibition auf Ersatzmittel ausweichen würden, daß es deutliche Anzeichen dafür bereits gäbe und daß diese Ersatzmittel hauptsächlich Morphinum, Heroin und Kokain seien.

Und mehr noch: behauptet wurde auch, daß die großen industriellen Alkaloid-Hersteller diese Entwicklung aus Gewinnstreben forcierten. Sie wurden durch die englische Initiative gewissermaßen als Großdealer an den Pranger der Weltmeinung gestellt. Wie sehr die Angelegenheit moralisch aufgeladen war, zeigt ein entsprechender Passus aus Wrights Kongreßbericht von 1912, wo er davon schrieb, daß „a determined, and one almost might say a calculated, effort was made by the manufacturers of morphine and cocaine to introduce these drugs in replacement of opium. Such efforts had largely succeeded, and to the world was presented the spectacle of many great Governments willingly sacrificing or providing for the sacrifice of an aggregate annual opium revenue in the neighborhood of \$ 100 000 000, only to see the subjects of some of them pressing two other deadly drugs into the hands of those far eastern people who had heroically determined and were bent upon the abandonment of the opium vice” (Wright in: Terry/Pellens 1928:640).

Nicht gesagt wurde (weil es sich nicht gehörte und weil es allgemein bekannt war), daß als Hauptlieferant und damit Hauptschuldiger an dieser Entwicklung nur ein Land in Frage kam: das Deutsche Reich.

Dies war im Grunde der springende Punkt. Um das Jahr 1910 herum lag das von Bismarck eingerichtete Bündnissystem, das dem Deutschen Reich trotz seiner vielzitierten „Mittellage“ ein Höchstmaß außenpolitischer Sicherheit garantieren sollte, bereits in Scherben. Die deutschen Kolonialgelüste, das Säbelrasseln im Balkan und Nordafrika, Kaiser Wilhelms II. provozierende Reden und die Flottenbauentscheidung ergaben insbesondere für England ein beunruhigendes Bild von Deutschlands geopolitischer Großmannssucht, das durch den raschen wirtschaftlichen Aufschwung bestimmter Industriezweige – zu denen neben der Schwerindustrie auch die chemische und pharmazeutische Industrie gehört – nicht gerade abgemildert wurde.

Diese Stimmungslage muß man vor Augen haben, wenn man die diplomatische Raffiniertheit der englischen Kokain-Verbotsinitiative würdigen will, die während der Konferenz von Den Haag dafür sorgen sollte, daß die alte Opiumfrage völlig in den Hintergrund gedrängt wurde, während das Interesse der Weltöffentlichkeit geschickt auf die vor allem in Deutschland hergestellten Drogen gelenkt wurde.

Damit konnte England die Aufmerksamkeit von der eigenen Rolle im ostasiatischen Geschehen ab- und auf Deutschland als den weltgrößten Hersteller und Exporteur dieser Substanzen hinlenken. Durch die Aufnahme der industriell hergestellten Pharmaka in das Opiumabkommen sollte die Weltmeinung gewissermaßen erzogen und zum Transfer des Opiumstigmas auf die Alkaloidindustrie bewegt werden.

4.2 Die empirische Basis des Kokain-Verbots

Diese Interpretation der britischen Initiative erhält durch die Fadenscheinigkeit der offiziellen Begründung für das britische Engagement noch zusätzliche Plausibilität. Denn die angeblichen Beweise, die zur Untermauerung der „Kokain-in-China-These“ auf den Tisch gelegt wurden, waren mehr als mager.

Die Kokain-Frage wurde auf der siebten Plenarsitzung am Mittwoch, den 13. Dezember 1911, in Den Haag behandelt. Sir Cecil Clementi Smith wiederholte die Behauptung von der Überschwemmung Ostasiens durch Kokain und industriell hergestellte Opiate und forderte „drastic measures“ gegen dieses „very serious vice“, das, wie er seinen Kollegen Wright verstand, auch in den USA „terrible effects“ zeitigte (I.O.C. 1912:36). Doch außer moralischer Entrüstung kam wenig auf den Tisch. Dr. Wu Lien-Teh von der chinesischen Delegation gab dem englischen Anti-Kokain-Vorschlag die Weihe, indem er sich den „most encouraging and humane word of his revered friend, Sir Cecil Clementi Smith“ schlicht und „humbly“ anschloß. Er habe allerdings auch selbst vier Jahre als Arzt in Penang praktiziert und kenne die „terrible consequences of morphia and cocaine injections“ zur Genüge. Dann erklärte er – inhaltlich übereinstimmend mit einem Papier der englischen Delegation, das ihm tags zuvor zugegangen war (vgl. I.O.C. 1912: 89f.) – was er aus eigener Praxis nicht wissen konnte: nämlich wie sich die neuen Laster zunächst von reichen Opiatabhängigen, die den Gebrauch des Spritzbestecks gelernt hätten, über deren Dienerschaft bis zu den „coolies and richsha pullers“ verbreitet hätten. Dann holte der chinesische Delegierte Fotos hervor, „showing the scars caused by dirty needles“, und verlas ein Papier mit medizinischen Lehrmeinungen (I.O.C. 1912: 37).

Die Konferenz war beeindruckt und stimmte der englischen Resolution einstimmig zu. Nun wollte Hamilton Wright auch gleich das Spritzbesteck mitverbieten, doch auf Intervention wurde der Plan dann wieder fallengelassen (I.O.C. 1912: 37).

Die empirische Basis des Kokainverbots war schmal. Die Meinung von einigen Ärzten, die vierjährige Praxis von Dr. Wu Lien-Teh, die Verwechslung von Primär- und Sekundärfolgen, ein Foto von vernarbten Abhängigen – und keine ernsthafte wissenschaftliche Bestandsaufnahme, keine Diskussion, die diesen Namen verdiente. Statistiken, die eine bessere Einschätzung der behaupteten Kokain-Welle erlaubt hätten, waren nach den entschuldigenden Worten von Dr. Wu Lien-Teh leider noch „in the hands of the typists, and had not yet gone to the printers“ (I.O.C. 1912: 36). Nicht einmal eine Inhaltsangabe dieser Statistiken über die Prävalenz des Morphin- und Kokain-Konsums konnte er liefern. Später las man in den Anlagen zur Konferenz, daß China 1910 insgesamt 36.533 Unzen, aber im ersten Quartal 1911 nur 96 Unzen eingeführt habe (I.O.C. 1912: 59; von 1915 bis 1917 – die Haager Konvention war noch nicht in Kraft – betrogen die Einfuhren im Jahresdurchschnitt möglicherweise 200 kg, wahrscheinlich noch weniger (vgl. Völkerbund 1922: 18 und Appendix 5). Bedenkt man, daß der deutsche medizinische Inlandsbedarf um jene Zeit bei 500 bis 1000 kg pro Jahr gelegen haben dürfte, dann

wird deutlich, daß von einer Kokain-Welle in China wohl nicht die Rede sein konnte.

5. Paradoxe Folgen der deutschen Diplomatie

In Deutschland hatte man jahrelang geglaubt, daß der amerikanische Kreuzzug schon im Vorfeld scheitern würde. Als die britische Kokain-Initiative von 1910 Deutschland unmittelbar und ernsthaft zu schädigen drohte, war man vielleicht auch wegen der geringen Bedeutung, die man der gesamten internationalen Anti-Opium-Kampagne zugemessen hatte, schlecht vorbereitet.

5.1 Konferenzvorbereitung

Zunächst hatte man sich wohl darauf verlassen, daß der englische Vorschlag am Widerstand anderer Länder scheitern würde. Und eine Weile sah es auch so aus. Im September 1910 hatte England seine Bedingungen unterbreitet. Daraufhin passierte erst einmal nichts. Das Foreign Office wiederholte im Januar 1911 noch einmal, "that in the event of this country participating, the other interested Powers would agree to the Conference dealing thoroughly and completely with the question of restricting the manufacture, sale, and distribution of morphia, which forms the subject of the fifth resolution of the Shanghai Commission, and also with the allied question of cocaine" (Campbell 1911: 4 f.).

In Berlin fühlte man sich angesichts dieser Beharrlichkeit allmählich unbehaglich und versuchte am 11.3.1911, von der niederländischen Regierung auf vertraulichem Wege etwas über die Reaktionen der anderen Mächte in Erfahrung zu bringen. Offenbar entschied man sich dann für eine Verzögerungstaktik und teilte den Holländern als Organisatoren der Konferenz am 15.4.1911 mit, daß die Prüfung des englischen Vorschlags noch andauere und jedenfalls bis zum vorgesehenen Konferenzbeginn am 1.7.1911 nicht abgeschlossen sein werde. Daraufhin telegraphierte das britische Foreign Office am 2.5.1911 den Niederlanden: "Office prepares note to effect that as three Powers are unable to announce measures against morphia and cocaine England cannot participate in opium conference July 1st" (KR 1911).

Im Mai 1911 sah es also ganz danach aus, als käme die Konferenz nicht zustande. Nun machten aber die Amerikaner in direkten Kontakten mit Deutschland, Frankreich, Japan und Portugal Druck. Über die holländische Regierung, die sie inzwischen verdächtigten, hinter ihrem Rücken mit den Engländern auf ein Scheitern der Konferenz hinzuarbeiten, waren sie so verärgert, daß sie am 17.8.1911 nach Den Haag telegraphierten, daß die Konferenz ihrethalben auch an einem anderen Ort stattfinden könne, daß sie es aber nicht zulassen würden, erneut am geplanten Anfangstermin, inzwischen im Oktober, zu rütteln. Die Stimmung war gereizt, und alles war möglich.

Da lenkten überraschenderweise die Deutschen ein. Ihre Prüfung war zwar nicht abgeschlossen, aber sie wußten, daß sie sich in einer Zwickmühle befanden, aus der sie so oder so nicht ungeschoren herauskommen würden (5). Nicht im Oktober, aber am 1. Dezember 1911 konnten die USA, England, China, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Japan, Italien, Rußland, Persien und Siam zur Internationalen Opiumkonferenz in Den Haag zusammentreten. Sie alle hatten sich der britischen Regierung gebeugt. Morphin, Heroin und Kokain würden denselben Kontrollen unterworfen werden wie Roh- und Rauchopium. Aus der internationalen Opiumfrage würde, wenn die Konferenz überhaupt ein Abkommen produzierte, die internationale Rauschgiftfrage, der Kern des modernen Drogenproblems, werden. Freilich mit dieser Einschränkung: man war bisher nur bereit zu verhandeln. Was dabei herauskommen würde, konnte man ja noch beeinflussen. Und: die Konferenz konnte natürlich auch noch während ihres Verlaufs scheitern. das Abkommen zu ratifizieren und damit innerstaatlich in Kraft zu setzen. Möglichkeiten, der globalen Prohibition aus dem Weg zu gehen, gab es also noch genug.

5.2 Die paradoxe Wirkung der deutschen Obstruktionspolitik

Dies war es auch, worauf die deutsche Diplomatie nunmehr setzte. Sie hatte sich bereitgefunden, die englische Vorbedingung zu akzeptieren, und damit erstmal vermieden, für eine Verhinderung der Konferenz verantwortlich gemacht zu werden. Aber nun hatte man noch genug Zeit, sich während der Verhandlungen um die deutschen Interessen zu kümmern.

So gelang es zum Beispiel, durch etwas penetrante Rückkommensanträge in letzter Minute das Codein vor der Aufnahme in das Abkommen zu bewahren – wodurch es bis heute nicht als Teil des Rauschgiftproblems bekämpft und zur Zufriedenheit in der medizinischen Praxis benutzt wird.

Auch sonst machten sich die Deutschen durch anscheinend schlecht vorbereitete, aber chaotisierende Konferenzbeiträge nicht gerade viele Freunde.

So waren sie es zum Beispiel, die auf den Gedanken gekommen waren, die Hürde für das Inkrafttreten des Opiumabkommens so hoch zu legen, daß entweder alle Länder der Welt beiträten – oder daß es eben nie in Kraft treten würde. Erst wenn alle Staaten, die in Den Haag nicht anwesend waren, ihren Beitritt erklärt hätten, wenn also die Selbstbeschränkungen mancher Staaten nicht von den anderen ökonomisch ausgenutzt werden könnten, sollte das gesamte Abkommen Geltung erlangen.

Die Idee hinter dieser deutschen Initiative war wohl, daß es nie und nimmer möglich sein würde, alle Staaten der Welt zum Beitritt zu bewegen. Dann würde das Opiumabkommen eben nur auf dem Papier stehen und nie in Kraft treten. Man hätte seinen eigenen guten Willen bekundet und wäre doch nicht zur Konsequenz gezwungen. Diese scheinbar geniale Lösung entsprach immerhin der Interessenlage der Mehrheit der Konferenzteilnehmer, so daß der deutsche Vorschlag – zum Entsetzten der USA und Chinas – angenommen wurde.

Mit anderen Worten: zwölf Staaten hatten eine Konvention ausgearbeitet, die nur dann in Kraft treten sollte, wenn alle anderen Mächte der damaligen Zeit (insgesamt wurde eine Liste von weiteren 34 Staaten erarbeitet) ebenfalls beiträten. Die Devise hieß offenbar „Alle(s) oder Nichts“. Diese Bestimmung war „one of the most remarkable curiosities in the history of pre-1914 international organization“, heißt es in einem Buch über europäischen Internationalismus zwischen 1815 und 1914 (Lyons 1963:376), und auch in der klassischen Studie zur Geschichte der internationalen Betäubungsmittelkontrolle steht zu lesen, daß „such a radical scheme for universality“ einschließlich seiner überaus mißtrauischen Verschränkungen und Verzögerungsklauseln durchaus ungewöhnlich gewesen sei: „usually one does not make the ratification of a treaty conditional upon other powers adhering who have not signed (...). The odd feature of this arrangement at the Conference, was made to depend upon the adhesion of all the other States which had not been so represented“ (Lowes 1966:180).

Die historische Pointe der deutschen Verzögerungstaktik sollte freilich woanders liegen. Wäre alles nach Plan gegangen – wäre insbesondere kein verlorener Weltkrieg dazwischengekommen – dann hätte der deutsche Ratifizierungstrick das Inkrafttreten des internationalen Opiumabkommens raffiniert ausgehebelt gehabt, und die deutsche Diplomatie hätte sich eines Meisterstücks rühmen können, wie man es mehr mit Metternich und Richelieu, mehr jedenfalls auch noch mit Bismarck als mit Wilhelm II. assoziiert. Doch weil alles gerade nicht nach Plan lief, wurde aus dem Geniestreich eine Waffe, die sich geradewegs gegen die deutschen Interessen zu richten begann, denn die Universalitätsklausel – als Verhinderungsinstrument gedacht – wurde nach dem Ersten Weltkrieg zum machtvollen Instrument der Globalisierung.

Während der Konferenz konnte man das noch nicht wissen. Die amerikanische Delegation sah ihre Felle davonschwimmen und machte einen Kompromißvorschlag, dessen Annahme den Verzicht auf die Modernisierung der Opiumfrage bedeutet hätte. Aus Angst, nun würden die Deutschen das gesamte Abkommen so durchlöchern und aufweichen, daß man nicht einmal das ursprüngliche Opiumproblem in den Griff bekommen würde, machte Hamilton Wright den Vorschlag, das angestrebte Abkommen in einen harten, sofort in Kraft zu setzenden Opiumteil und einen weicheren, später zu ratifizierenden Teil über die industrialisierten Drogen aufzuteilen. Dieser Vorschlag, wäre er denn angenommen worden, hätte ebenfalls bedeutet, daß die heutige Problemdefinition nicht zustandegekommen wäre. Das wäre den deutschen Interessen damals natürlich sehr entgegengekommen, doch fand sich dafür bei den anderen Konferenzdelegationen keine Mehrheit. Die Argumente des englischen Delegierten William Meyer brachten noch einmal die britische Interessenlage in aller Deutlichkeit zum Vorschein: seine Regierung habe immer wieder darauf hingewiesen, daß man sich mit gleicher Schärfe den „abus terribles de la morphine et de la cocaine“ zuwenden müsse, „d'autant plus partout où l'on chassait l'opium, la morphine et la cocaine apparaissent“. Wie ein niederländischer Delegierter schon gesagt habe, würden sich die Ziele der Konferenz da-

mit ins glatte Gegenteil verkehren. Die Opiumkonvention würde sofort in Kraft treten, die Alkaloidfrage aber auf die lange Bank geschoben: „Le résultat serait évidemment de mettre l’opium au premier plan, et de repousser la morphine et la cocaïne à un plan tout à fait secondaire“ (I.O.C. 1912, Vol. I: 222; Wissler 1931: 188). Die englische Absicht des Stigmatransfers vom Opium auf die fabrizierten Narkotika wurde so noch einmal unterstrichen.

Der amerikanische Aufteilungsvorschlag wurde abgelehnt, es blieb bei der Sankt-Nimmerleins-Regelung, die sich dann sehr bald als wirksames Mittel zur Globalisierung der Prohibition erweisen sollte.

5.3 Die Etablierung des Rauschgiftproblems

Wegen seiner merkwürdigen Inkrafttretens-Klauseln schien das Opiumabkommen zunächst fast das Papier nicht wert, auf dem es geschrieben worden war. Man hatte schon auf der Opiumkonferenz geahnt, daß es Schwierigkeiten mit der Ratifizierung geben könnte, und deshalb eigens eine Ratifizierungskonferenz vorgesehen (1913). Doch auch diese Konferenz und die Folgekonferenz, die sich ebenfalls nur mit Ratifizierungsfragen befaßte (1914), erbrachten die erhofften Ergebnisse.

Da kam gewissermaßen der Erste Weltkrieg zur Hilfe. Deutschland und die Türkei – zwei starke Prohibitionsgegner – verloren, und in England sorgten die einflußreichen Anti-Opium-Vereinigungen dafür, daß die britischen Unterhändler bei den Versailler Friedensverhandlungen den Vorschlag machten, die ausstehenden Ratifizierungen des Opiumabkommens durch die Ratifizierung des Versailler Vertrages ersetzen zu lassen.

Als Deutschland den Versailler Vertrag ratifizierte, war das Opiumabkommen damit implizit mit-ratifiziert, und als der Vertrag am 10.1.1920 in Kraft trat, begann die Jahresfrist für die Inkraftsetzung eines eigenen deutschen Opiumgesetzes zu laufen, die in Artikel 295 des Versailler Vertrags erwähnt war (6).

Mit den Friedensverträgen, die den Ersten Weltkrieg beendeten, war die noch wenige Jahre zuvor für unmöglich gehaltene Universalisierung des Opiumabkommens geschafft.

Das Opiumabkommen war nicht nur zustandegekommen (1912), sondern auch weltweit ratifiziert und in nationale Opiumgesetze umgesetzt worden – und mehr noch: es betraf nicht nur und nicht einmal mehr in erster Linie Opium, sondern die ganz anders gelagerte Frage der industriell hergestellten Opiate und des Kokains, kurz: den Kernbestand dessen, was sich von da an als Rauschgiftproblem, als modernes Drogenproblem darstellen sollte.

Das internationale Opiumabkommen von Den Haag sollte deshalb sowohl das Ende der „Opiumfrage“ als auch den Anfang des modernen „Drogenproblems“, tatsächlich also eine Art Epochenschwelle zwischen der Opiumfrage des 19. und der Rauschgift- bzw. Drogenproblematik des 20. Jahrhunderts darstellen. Zwar sollten die Gesetze, die auf der Grundlage dieses Abkommens überall auf der Welt in Kraft gesetzt wurden, teilweise noch über Generationen den Namen „Opiumgesetz“ tragen – in Deutschland bis 1972, in Holland bis heute – doch waren sie der

Sache nach von Anfang an weniger auf die zentralen Aspekte der alten Opiumfrage – also Mohnanbau, Roh- und Rauchopium – als auf die in den Industriestaaten fabrizierten Drogen – die Morphine und das Kokain – ausgerichtet. Insofern war die Bezeichnung des Haager Opiumabkommens von 1912 von Anfang an ein Etikettenschwindel.

War es den Planern der Opiumkonferenz von Den Haag noch um die Lösung eines durch Gegenstand (Opium), Region (Ostasien) und Problemfokus (China) begrenzten Sachverhalts gegangen, so stand am Ende der Konferenz ein Abkommen, das diese Limitierungen in jeder Hinsicht sprengte, sich einer prinzipiell unbegrenzten Vielzahl von Substanzen öffnete, jede regionale Begrenzung vermissen ließ und jede Art von Drogenanbau, -handel und -konsum zum Problem machte. Mit anderen Worten, es war die Einbeziehung des Kokains, welche die Weichen für die Transformation der Opiumfrage in das moderne Drogenproblem stellen und den Weg von der Partikularität der Opiumfrage zur Universalität der Rauschgiftbekämpfung ebnen sollte.

6. Die Institutionalisierung des Problems

Die heutige Definition des Rauschgiftproblems ist also im wesentlichen der Intervention der USA in den englisch-chinesischen Opiumkonflikt (der dadurch zur Opiumfrage wurde) und der erfolgreichen Entlastungsoffensive Großbritanniens gegen die Alkaloidindustrie des Deutschen Reiches geschuldet. Durch seine auf Verhinderung angelegten übertriebenen Anträge, die dann freilich angenommen und durchgesetzt wurden, hatte auch Deutschland unwillentlich wesentlichen Anteil an der Durchsetzung der englischen, die Aufmerksamkeit vom Opium zu den fabrizierten Narkotika und anderen Industriedrogen ablenkenden Problemdefinition.

Erst in der Folge dieser Entscheidungen wurde der Begriffsinhalt der „Opiumfrage“ und des „Opiumabkommens“ auf Opiate und Nichtopiate ausgedehnt, bis er dann in den Zwanziger und Dreißiger Jahren nach einem neuen Wort – nämlich dem der „Rauschgifte“ – verlange.

Aus der Opiumfrage wurde das Rauschgiftproblem, aus dem Haager Konferenzsekretariat, das die Einhaltung der Opiumkontrollen überwachen sollte, ein „permanentes Zentralkomitee/Comité central permanent“ beim Völkerbund, das sich der globalen Produktionssteuerung aller offiziell als Betäubungsmittel rubrizierten Substanzen widmete. Mit dem Genfer Abkommen vom 13.7.1931 wurde für Drogen die globale Planwirtschaft eingeführt. Herstellung und Handel sollten weltweit „streng auf das Volumen einer berechtigten Nachfrage“ beschränkt werden, damit keine Rauschgifte mehr zu nicht-medizinischen Zwecken konsumiert werden konnten.

Seither werden jährliche Welt-Bedarfs-Feststellungen für den medizinischen Bedarf durchgeführt, und die Produktion ist, soweit sie sich kontrollieren läßt, „auf den rechtmäßigen Weltbedarf“ (Reichsgesetzblatt 1933 II: 322) beschränkt. Der Völkerbund lobte in seiner Broschüre über „Völkerbund und Rauschgiftbekämpfung“

fung“ aus dem Jahre 1934 dieses kühne, in der Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen und des Völkerrechts ohne Beispiel dastehende Abkommen, welches die lückenlose Regelung einer ganzen Industrie und eines Handels, der sich über die ganze Erde erstreckt, zum Ziele hat“, und konstatierte mit Stolz, daß dieses Abkommen also für einen ganzen Industriesektor weltweit „die wesentlichen Grundsätze des Systems“ verwirkliche, das man gewöhnlich „Planwirtschaft“ nenne (Völkerbund 1934: 14).

Das Rauschgiftproblem und – ex negativo – der bis heute blühende Schwarzmarkt waren definiert und institutionell abgesichert. Die Opiumfrage war tot, es lebte – und es lebt bis heute – das Rauschgiftproblem.

Anmerkungen

- 1 Die Archivalien wurden von Thomas Ben Bartholdy erkundet (vgl. auch Bartholdy/Scheerer 1993)
- 2 Polizei und Justiz sprechen lieber vom Rauschgift-, Sozialwissenschaftler und -pädagogen ziehen den Terminus des Drogenproblems vor. Beide meinen aber, wenn es hart auf hart geht, im Kern dasselbe. Wer vom Rauschgiftproblem spricht, zieht zwar eine klarere Trennungslinie zum Bereich der legalen Alltagsdrogen, zu Kaffee, Tee, Alkohol, Tabak und ärztlich verschriebenen Medikamenten mit Abhängigkeitspotential. All' diese Drogen sind dann nicht mitgemeint. Doch andersherum meint, wer vom Drogenproblem spricht, meist in erster Linie doch das Rauschgiftproblem. Das Drogenproblem – das ist die Angst der Eltern vor dem Rauschgiftkonsum ihrer Kinder, das ist der nahezu aussichtslose Kampf gegen die Macht der internationalen Rauschgiftmafia, das ist die Suche nach Therapieplätzen und der Streit um Methadonprogramme, das sind die Drogentoten und die Belastungen der öffentlichen Haushalte mit Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen, das sind schließlich – aber eher am Rande – die mehr verbalen Eingeständnisse, daß es auch Tabak-, Alkohol- und Schlaftabletten-Abhängigkeiten gibt, daß das Drogenproblem also bei genauer Betrachtung nicht auf den Radius der illegalen Drogen festgeschrieben werden kann. Doch die Angst der Eltern bezieht sich auf die illegalen Drogen weit mehr als auf die legalen. Es ist dieser harte Kern des Drogenproblems, der die hohe Priorität diesbezüglicher Angelegenheiten auf der internationalen Agenda erklärt. Es sind die Narkotika, die Betäubungsmittel im Sinne der internationalen Abkommen und der nationalen Betäubungsmittelgesetze, die das Zielobjekt des Rauschgiftbekämpfungsplanes bilden und auf die sich das Mandat der Vereinten Nationen zur Rauschgiftbekämpfung – insbesondere des Economic and Social Council of the United Nations (ECOSOC) und der Commission on Narcotic Drugs, bzw. des Permanent Central Opium Board – bezieht. Die Polizeiliche Kriminalstatistik jedenfalls zählt die Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz als „Rauschgiftkriminalität“, und auch das Dokument, in dem die Bundesregierung erst kürzlich ihre Position zur Drogenfrage niedergelegt hat, nennt sich nicht „Nationaler Drogenbekämpfungsplan“, sondern „Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan“.

Quellen

Campbell 1911: Brief gez. J.A. Campbell (for the Secretary of State), Foreign Office London, vom 31. Januar 1911, an die niederländische Regierung (Koninklijke Rijksarchief, Den Haag).

- Circular Instructions 1909: Circular Instructions issued by United States Department of State respecting International Opium Conference, in: Instructions to the British Delegates to the International Opium Conference held at The Hague, December 1911-January 1912. Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty. February 1913. London 1913: 4-7
- Grey 1911: Sir Edward Grey to British Delegates to the International Opium Conference held at The Hague, December 1911-January 1912. Miscellaneous No. 3 London 1913: 2-3
- I.O.C. 1912: International Opium Conference. Summary of the minutes. National Printing Office. The Hague 1912
- Instructions 1911: Instructions to the British Delegates to the International Opium Conference held at The Hague, December 1911-January 1912. Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty. February 1913. London 1913
- KR 1911: Telegramm des Foreign Office, London, an niederl. Außenministerium, Den Haag, vom 2. Mai 1911, Eingang 3. Mai 1911 (Koninklijke Rijksarchief, Den Haag)
- Report 1912: British Delegates to the International Opium Conference to Sir Edward Grey. In: Report of the British Delegates to the International Opium Conference held at The Hague, December 1911-January 1912. Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty. November 1912. Miscellaneous No. 11 London: 1912
- Völkerbund 1922: League of Nations: Traffic in Opium. Summary of Answers to the Opium Questionnaire 1921. Geneva June 1st, 1922
- Völkerbund 1934: Völkerbund und Rauschgiftbekämpfung. Die Tätigkeit des Völkerbundes Nr. 10 v. Oktober 1934, herausgegeben von der Informationsabteilung des Völkerbundes

Literatur

- Austin, G.A.: Die europäische Drogenkrise des 16. und 17. Jahrhunderts, in: G. Völger/K.v. Welck (Hrsg.), Rausch und Realität. Drogen im Kulturvergleich, 3 Bde., Reinbek 1982.
- Bartholdy, T.B./Scheerer, S.: Das Kokainverbot. Unveröff. Ms. Hamburg 1993.
- Becker, H.S.: Außenseiter, Frankfurt/M. 1973.
- Hischmann, A.: Die Opiumfrage und ihre internationale Regelung. Tübinger Dissertation 1912.
- Hutter, J.: Definitionsmacht Medizin und soziale Kontrolle der Homosexualität, Frankfurt/M. 1992.
- Lautmann, R.: Das Verbrechen der widernatürlichen Unzucht, Kritische Justiz 25, S. 294-31, 1992.
- Lowes, P.: The Genesis of International Narcotics Control, Genf 1966.
- Lyons, F.S.L.: Internationalism in Europe 1815-1914, Leyden 1963.
- Opiumkrieg: Opiumkrieg. Zusammengestellt vom Kollektiv für die „Serie der Geschichte des modernen China“, Peking 1977.
- Sonnedecker, G.: Die Opiumsucht – Wandlung des Begriffs in historischer Sicht, Pharmazeutische Zeitung 1963, S. 835-840, 899-902.
- Spector, J./Kitsuse, J.I. (1977): Constructing Social Problems, Menlo Park.

Terry, Ch./Pellens, M.: The Opium Problem, New York 1928.

Wissler, A.: Die Opiumfrage, Jena 1931.