

Halbach, Uwe

**Research Report**

## Drogenströme durch den GUS-Raum: Symptom und Ursache von Instabilität

SWP-Studie, No. S 47/2004

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Halbach, Uwe (2004) : Drogenströme durch den GUS-Raum: Symptom und Ursache von Instabilität, SWP-Studie, No. S 47/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252544>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Uwe Halbach*

# **Drogenströme durch den GUS-Raum**

Symptom und Ursache von Instabilität

S 47  
November 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Das Ausgangsland Afghanistan**
- 10 **Das Ausgreifen in den GUS-Raum**
- 15 **Drogenproblematik und Instabilität im postsowjetischen Raum**
- 15 Verbindung mit anderen Schmuggelaktivitäten
- 15 Verbindung mit organisierter Kriminalität und Terrorismus
- 17 Der Zusammenhang mit Korruption und schlechter Regierungsführung
- 19 Armut und Drogenhandel
- 20 Drogenkonsum und HIV-Epidemien
- 22 **Hauptregionen der Opiumströme entlang der »neuen Seidenstraße«**
- 22 Zentralasien:
  - Eine Hauptzone für Drogenkontrolle
- 24 Drogentransfer über den Kaukasus
- 26 Rußland als Transit- und Bestimmungsland
- 28 **Probleme nationaler und internationaler Drogenbekämpfung im postsowjetischen Raum**
- 31 **Abkürzungen**



**Drogenströme durch den GUS-Raum.  
Symptom und Ursache von Instabilität**

Mit dem Schmuggel von Waffen, Drogen und anderer Konterbande tangiert die Instabilität in einigen Regionen des GUS-Raums die europäische Sicherheit. Den Hintergrund für den Zusammenhang zwischen Schmuggel und regionaler Instabilität bilden poröse nachsowjetische Staatsgrenzen, schwache und zum Teil korrupte Sicherheitsstrukturen, lokale Gewaltmärkte und ungelöste Regionalkonflikte. Die Studie beschäftigt sich mit dem Drogenschmuggel durch die GUS-Staaten, der Europa in besonderer Weise betrifft. In ihrem Mittelpunkt stehen Probleme, die Drogentransit und -konsum für zentralasiatische und kaukasische Länder sowie für Rußland bilden – für Regionen, die teilweise zu Nachbarschaftsräumen der Europäischen Union geworden sind. Es geht dabei hauptsächlich um den Transfer opiumhaltiger Drogen aus Afghanistan, der seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Thema internationaler Politik wurde. Ein Teil des afghanischen Drogentransits hat sich seitdem von der klassischen Südroute (über den Iran, die Türkei und den Balkan) auf Routen durch Zentralasien, Kaukasien und Rußland verlagert. Die Vereinten Nationen starteten 1994 erste Programme zur Drogenkontrolle und -bekämpfung im nachsowjetischen Zentralasien – anfangs noch auf einem sehr bescheidenen finanziellen Niveau. Es folgten entsprechende Programme der USA und der EU für diese und andere Regionen entlang der »neuen Seidenstraße«.

Doch erst an der Jahrhundertwende wurde deutlich, daß sich der von Afghanistan ausgehende Strom opiumhaltiger Drogen zu einem globalen Problem entwickelt: für Europa, wo mittlerweile knapp 90% des verfügbaren Heroins aus dieser Quelle stammt, für Rußland, wo wachsender Drogenkonsum mit steigender Verbreitung von HIV einhergeht, für die USA, auf deren Drogenkonsummärkten afghanische Opiate zwar kaum eine Rolle spielen, deren Regierung aber den Drogenhandel in Zentralasien in einen Zusammenhang mit der Finanzierung von Terrorismus setzt und dementsprechend als sicherheitspolitisches Risiko betrachtet. Auch in China wird die drogenpolitische Situation in seiner westlichen Nachbarschaft zunehmend aufmerksamer beobachtet.

Die afghanische Drogenökonomie ist durch die Operation »Enduring Freedom« und die inter-

nationalen Bemühungen um die Staatsbildung in Afghanistan nicht geschrumpft. Ganz im Gegenteil: Seit 2002 schnellen die Anbau- und Erntequoten für Rohopium und die Produktionsziffern für Heroin in die Höhe und übertreffen in diesem Jahr möglicherweise den Rekordstand von 1999. Präsident Karzai setzte auf der Berliner Koordinationskonferenz der Geber-Staaten im März 2004 den »Kampf für Afghanistan« mit dem »Kampf gegen Drogen« gleich. In den in dieser Studie behandelten Staaten ist Drogenschmuggel und wachsender inländischer Drogenkonsum zugleich Symptom und Ursache von Instabilität. Als Symptom reflektiert das Problem Erscheinungen »fragiler Staatlichkeit« und sozialökonomische Krisen nachsowjetischer Transitionsprozesse. Als Ursache untergräbt es seinerseits die Sicherheit und Gesundheit in den jungen Staaten, und dies in einer Phase, in der ihre Gesundheits-, Rechtsschutz- und Sozialsysteme starke Einbrüche erlitten haben. Was die verursachende Seite betrifft, ist allein schon der im GUS-Raum auffallend enge Zusammenhang zwischen der Zunahme von intravenösem Drogenkonsum und der Verbreitung von HIV alarmierend. Hinzu kommen Verflechtungen des Drogenschmuggels mit anderen Formen krimineller Wirtschaftstätigkeit und mit korrupten Bürokraten in den Sicherheits- und Rechtsschutzorganen der nachsowjetischen Staaten.

In diesem Kontext erfordert die internationale Drogenbekämpfung in Regionen wie Zentralasien, daß entsprechende Programme auf ihre politische und soziale Wirkung überprüft werden. Bislang waren Drogenkontrollprogramme in diesen Staaten überwiegend auf Verbotsmaßnahmen fokussiert, weniger auf die tieferliegenden Ursachen für die Zunahme von Drogenschmuggel und -konsum. Es kann nicht genügen, die zumeist autoritär regierten Partnerstaaten mit Mitteln für den Grenzschutz und die Bekämpfung von Drogenkonsum auszustatten, ohne deren Verwendung zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wird von einigen Experten kritisiert, daß Drogenbekämpfungsprogramme in den hier behandelten Regionen Probleme von Regierungsführung, Menschenrechten und Konfliktprävention unzureichend berücksichtigen und umgekehrt zu wenige auf diesen Gebieten tätige Nichtregierungsorganisationen mit den regionalen Drogenproblemen und ihren sicherheitspolitischen Aspekten vertraut sind. Die Konzentration auf die Ausrüstung und Ausbildung von Grenzschutz- und Rechtsschutzapparaten in den Partnerstaaten vernachlässigt die gesellschaftlichen, eth-

nischen und religiösen Spannungen, die Grenzstreitigkeiten und die wachsende Armut in dieser Region und habe bislang, so die Kritik, die Drogenströme nicht eindämmen können.

Daraus sind folgende Empfehlungen an die europäische und internationale Politik auf dem Feld der Drogenbekämpfung in Eurasien abzuleiten:

- ▶ Drogenprobleme der betreffenden Staaten müssen gleichermaßen als Entwicklungs- und Sicherheitsprobleme behandelt und als solche in einen Zusammenhang mit Fragen der Regierungsführung (*governance*) gestellt werden.
- ▶ Da ein Großteil der opiumhaltigen Drogen aus Afghanistan für den europäischen Markt bestimmt ist, sollte Europa mehr politische Aufmerksamkeit auf die Drogenbekämpfung in diesem Teil der Welt richten: Das betrifft nicht nur die Frage des Umgangs mit der afghanischen Drogenökonomie im Kontext der Operation »Enduring Freedom«, sondern in wachsendem Maße auch die Transitregionen entlang der »neuen Seidenstraße«.
- ▶ Die EU muß über ihre Verbindungskanäle zu den GUS-Staaten eine verbesserte Zusammenarbeit dieser Länder auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung anregen. Die Unterbindung von Schmuggel steht und fällt mit grenzübergreifender Kooperation und Kommunikation, um die es in Zentralasien und Kaukasien denkbar schlecht bestellt ist.
- ▶ Drogenbekämpfung darf sich dabei nicht auf Verbotsmaßnahmen beschränken, sondern muß sich in stärkerem Maße, als es bisher in zentralasiatischen Staaten oder in Rußland geschieht, auf pädagogische Prävention, Behandlung von Drogenabhängigen und Maßnahmen von »harm reduction« konzentrieren – dies besonders angesichts des engen Zusammenhangs zwischen intravenösem Drogenkonsum und HIV-Verbreitung.
- ▶ Auf internationaler Ebene gilt es, die Koordination zwischen Gebern und ihren Programmen auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung in Afghanistan und den benachbarten Transiträumen zu verbessern.
- ▶ Bei den Drogenkontrollprogrammen muß für Transparenz gesorgt und die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel durch die staatlichen Agenturen zentralasiatischer und anderer Länder überprüft werden. Außerdem sollten nicht nur staatliche Organe, sondern verstärkt auch lokale Institutionen und Akteure (*local governance*) in die Drogenbekämpfung einbezogen werden.

## Das Ausgangsland Afghanistan

Gegen Ende des 20. Jahrhunderts avancierte Afghanistan zum größten Opiumproduzenten der Welt. Betrug zu Beginn des sowjetischen Afghanistankriegs die jährliche Opiumernte etwa 200 Tonnen, erreichte sie 1999 den Rekordstand von mehr als 4500 Tonnen. Damit stellte das Land 80% der weltweiten Opiumproduktion. Infolge eines noch von dem Taliban-Regime verhängten Anbauverbots ging die Produktion zunächst drastisch zurück. Das religiös begründete Verbot hatte nach Einschätzung von Experten mit dem Versuch zu tun, den aufgrund der Produktionssteigerung fallenden Preis für Opium zu stabilisieren, waren die Taliban – ebenso wie ihre Gegner in der Nordallianz – doch zuvor Nutznießer des afghanischen Opiumexports gewesen. Der Bann ließ den Preis um das Zehnfache steigen.

Nach dem Sturz des Taliban-Regimes zog die Opiumproduktion wieder an. Sie erreichte im Jahr 2003 einen Ernteertrag von 3600 Tonnen. Neueste Schätzungen des US-Landwirtschaftsministeriums sehen für 2004 eine Opiumernte von mehr als 5000 Tonnen voraus.<sup>1</sup> Auf der Afghanistankonferenz in Berlin (31.3.–1.4.2004) wurde die Drogenökonomie als größte Gefährdung für den Wiederaufbau und die Befriedung des Landes bezeichnet. Der Leiter des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen (UNODC), Antonio Maria Costas, hatte ein Jahr zuvor die Frage gestellt: »Warum schafft es die internationale Präsenz in Afghanistan nicht, ein Phänomen unter Kontrolle zu bringen, das so eng mit internationalem Terrorismus und organisiertem Verbrechen zusammenhängt? Warum ist die Regierung in Kabul nicht in der Lage, ein Anbauverbot für Opium durchzusetzen, wie es die Taliban in den Jahren 2000 und 2001 vermocht haben?«<sup>2</sup> Die Antwort ist bekannt: Weil die internationale Präsenz nur Kontrollenklaven in dem Land errichtete und die Macht der Regierung in Kabul kaum in die Provinz hinausreicht. Zudem läßt die Koordination zwischen

den Regionalen Wiederaufbauteams (PRT) unter verschiedener nationaler Leitung im Umgang mit diesem Hauptproblem für den Nations- und Staatsbildungsprozeß in Afghanistan zu wünschen übrig. Während sich britische regionale Teams daranmachen, Opiumfelder zu flämmen,<sup>3</sup> ist das deutsche Kontingent in der Nordprovinz Kunduz strikt angewiesen, sich aus innerafghanischen Drogenhändlern herauszuhalten und einen Bogen um Opiumfelder zu machen.

Präsident Karzai setzte auf der Berliner Konferenz 2004 den »Kampf für Afghanistan« mit dem »Kampf gegen Drogen« gleich. Er hatte im Januar 2002 einen Bann über den Anbau, die Produktion und Weiterverarbeitung von Rohopium verhängt, der bislang jedoch kaum Wirkung gezeigt hat. Ziel der Kampagne ist es, die Opiumproduktion innerhalb von vier Jahren um 70% zu reduzieren. Lokale Warlords schützen die Bevölkerung aber vor der Intervention durch die »Zentralregierung« und zahlen den Bauern – gemessen an lokalen Einkommensverhältnissen – hohe Preise für ihre Opiumernte. Für eine nachhaltige Umstellung vom Opiumanbau auf alternative Feldkulturen reicht die internationale Hilfe – die Europäische Union stellt für diesen Zweck zum Beispiel 70 Mio. US-Dollar zur Verfügung – nicht aus. Eine solche Umstellung würde erheblich höhere auswärtige Mittel erfordern und Jahre, wenn nicht Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Für den Aufbau alternativer legaler Einkommensquellen in der afghanischen Landwirtschaft veranschlagt eine Agrarexpertin der UNO »mindestens ein Jahrzehnt«.<sup>4</sup> Daß eine entwicklungspolitisch nicht genügend vorbereitete Bekämpfung des Opiumanbaus mehr Probleme als Erleichterung mit sich bringen

1 David Isby, *Tactics of Counter Narcotics in Afghanistan Examined*, in: Jamestown Foundation Eurasian Daily Monitor, 1 (10.5.2004) 6.

2 Zitiert in: Roman Kupchinsky, *The Globalization of Narcotics*, 5.6.2003, <[www.rferl.org/reports/corruptionwatch/2003/06/19-050603.asp](http://www.rferl.org/reports/corruptionwatch/2003/06/19-050603.asp)>.

3 Großbritannien (d.h. die britisch geführte »Central Poppy Eradication Force«) ist Hauptsponsor eines 3,6 Mio. US-Dollar teuren Programms zur Reduktion des afghanischen Opiumanbaus.

4 Zitiert in: Mark Berniker, *Afghanistan Stands on Brink of Becoming a »Narco-State«*, in: Eurasia Insight, 10.2.2004, <[www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021004.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav021004.shtml)>.



kann, wird derzeit in bezug auf ein Gebiet des Goldenen Dreiecks diskutiert, das Wa-Land in Myanmar.<sup>5</sup>

Ein Bericht der Hilfsorganisation Care zur Berliner Konferenz beschreibt die Entwicklung in der afghanischen Drogenökonomie mit den Worten »from bad to worse«. <sup>6</sup> 70% der in einer Untersuchung der Vereinten Nationen befragten Bauern des Landes wollen ihren Opiumanbau noch ausweiten. 43% der Bauern, die bislang kein Opium angebaut haben, wollen im Jahr 2004 dazu übergehen.<sup>7</sup> Das betrifft zum Beispiel die Provinz Kunduz, die für die deutsche Afghanistanpolitik besondere Bedeutung hat: »Selbst hier, wo viele im Frühjahr Weizen und später Reis anbauen, wo die Menschen also haben, was man braucht, um auf Opium zu verzichten, wächst noch die Anbaufläche.«<sup>8</sup> Opiumanbau wird inzwischen in 28 von 32 Provinzen Afghanistans und auf insgesamt 80 000 ha (8% der Anbauflächen in den Gebieten, in denen Opium gedeiht) betrieben. Für eine Umstellung auf landwirtschaftliche Alternativen besteht kein ökonomischer Anreiz: Mit dem Anbau von Opium können Bauern bis zu 3900 US-Dollar im Jahr verdienen, während mit anderen Kulturen gerade einmal ein Viertel dieser Summe zu erwirtschaften ist. Der eigentliche Profit wird freilich nicht in der Produktion erzielt, sondern bei der Organisation des Drogenhandels – von Schmugglern, Finanziers und Händlern, die den Opiumbauern Kredite gewähren, von Warlords und korrupten Beamten, die den Anbau und den Verkauf von Opium »besteuern« und dabei pro Jahr Gewinne in Höhe von bis zu 1,3 Mrd. US-Dollar erzielen, vom international organisierten Verbrechen, das afghanisches Opium weiterverarbeitet, durch seine globalen Netzwerke schleust, vermarktet und dabei einen Jahresumsatz von 30 Mrd. US-Dollar generiert.<sup>9</sup> Die Jahresumsätze der afghanischen Drogengeschäfte betragen das Mehrfache der internationalen Hilfsleistungen für Afghanistan. Der zuvor regional stark fragmentierte afghanische Opiumhandel wird in letzter Zeit zusehends von internationalen Syndikaten

und kriminellen Kartellen beeinflusst und entwickelt sich zu einem integrierten Markt.<sup>10</sup>

2003 erstreckte sich die Ausweitung des Opiumanbaus vor allem auf neue Gebiete im Norden Afghanistans, während die Produktion in den traditionellen Anbauprovinzen Helmand (52% des Opiumanbaus im Jahr 2000), Nangarhar (24%), Kandahar und Oruzgan etwas zurückging. Anbauflächen werden zunehmend aus entlegenen Bergregionen in die Täler verlagert, da kaum noch versucht werden muß, die Produktion zu verbergen. Die Verlagerung nach Nordafghanistan beeinflusst auch die Richtung der Drogenexporte – zur Beunruhigung zentralasiatischer Nachbarländer wie Kirgistan.<sup>11</sup>

Außerdem wird die afghanische Opiumproduktion professionalisiert. Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Beziehungen der EU zu den Vereinten Nationen, Armin Laschet, dazu: »In Afghanistan wird jetzt genau das gemacht, was die Weltbank jedem Entwicklungsland empfiehlt: Um den inländischen Wertschöpfungsanteil zu erhöhen, konzentriert man sich nicht mehr ausschließlich auf den Export von Rohstoffen, sondern schafft die notwendige Infrastruktur zu ihrer Verarbeitung.«<sup>12</sup> In letzter Zeit widmen sich die afghanischen Drogenkartelle zunehmend der Herstellung von Heroin, das auf den Weltmärkten zu weitaus höheren Preisen abgesetzt und in komprimierterer Form geschmuggelt werden kann als Rohopium (10 kg Rohopium werden zu 1 kg Heroin konzentriert). Die Zahl der verarbeitenden Laboratorien in Afghanistan, aber auch in benachbarten Ländern ist angestiegen.

Afghanistan – ein »Narco-State«? Costa warnte auf einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats im Juni 2003 davor, das Land pauschal mit dem Drogenproblem zu identifizieren, da immer noch nur ein Bruchteil der landwirtschaftlichen Anbaufläche und der Bevölke-

5 Andreas Lorenz, Opiumbann gegen das Volk, in: Spiegel Online, 29.4.2004; ders., Angst vor einem zweiten Afghanistan, ebd., 30.4.2004.

6 The Cost of Doing Too Little, in: Afghanistan Policy Brief. Care and the Center on International Cooperation, Berlin Conference, March–April 2004, S. 3.

7 UNODC, Afghanistan Farmers' Intentions Survey 2003/2004, Februar 2004.

8 Tagesspiegel, 12.6.2004, S. 3.

9 The Cost of Doing Too Little [wie Fn. 6], S. 5.

10 UNODC, The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem, New York 2003, S. 8.

11 »Noch vor drei, vier Jahren hatten wir geschätzt, daß nur etwa 30% der Drogen die Nordregion passieren; aber jetzt sind es schon zwischen 40% und 50%«, teilte der UNODC-Repräsentant in Kirgistan im Jahr 2003 mit. Vgl. Central Asia: Focus on Drug Trafficking, in: Irinnews.org (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), 5.12.2003, <www.irinnews.org/print.asp?ReportID=35021>.

12 Zitiert in: Jens Mühlhling, Kein zweites Kolumbien: Die UN kämpfen in Zentralasien gegen den Opiumschmuggel, in: Moskauer Deutsche Zeitung (MDZ), 13.11.2003, <www.mdz-moskau.de/GUS\_und\_Baltikum/2003/11/13/18.43.46.htm>.

rung in die Drogenökonomie integriert ist.<sup>13</sup> Dennoch untergräbt die Drogenökonomie die Sicherheit Afghanistans auf empfindliche Weise. Sie liefert privaten Gewaltakteuren, diversen Warlords, ihre Ressourcen. Drogenhändler haben ein substantielles Interesse an »schwacher Staatlichkeit« und an der Verhinderung eines Gewaltmonopols, das durch irgendeine nationale Regierung in Kabul ausgeübt wird. Und sie sichern das Weiterbestehen der Kriegsökonomie mit immensen Profiten, die sie aus dem Drogengeschäft schlagen.

In Kooperation mit der afghanischen »Nationalen Strategie zur Drogenkontrolle« vom Mai 2003 versucht das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen, sich an die Wurzeln der afghanischen Drogenökonomie heranzutasten – durch Zerlegung in ihre Hauptbestandteile: Produktion, Finanzierung, Schmuggel, Weiterverarbeitung und Konsum. Als die herausragenden Ursachen identifizieren UNODC und UNFAO (United Nations Food and Agriculture Organization) Armut, Verschuldung von Haushalten, Arbeitslosigkeit und gravierende Mängel der Regierungsführung (*lack of governance*).

Entscheidend ist aber, daß das afghanische Drogenproblem über den nationalen Rahmen weit hinausreicht. Deshalb fordern Experten die internationale Staatengemeinschaft zu einem »umfassenden Vorgehen« auf, das folgende Ziele verfolgen sollte:

- ▶ Anregung konzertierter Maßnahmen zwischen Afghanistan und seinen unmittelbaren Nachbarn;
- ▶ Integration der Drogenbekämpfung in die allgemeinen Wiederaufbauprogramme für Afghanistan – und zwar an exponierter Stelle;
- ▶ Bündelung der Ressourcen internationaler Finanzorganisationen und bilateraler Geber für diese Zwecke;
- ▶ Initiierung von Alternativentwicklungen in den Hauptgebieten des Opiumanbaus über die Partnerschaft mit spezialisierten UN-Agenturen;
- ▶ gezielte Unterstützung der inneren Sicherheitsstrukturen Afghanistans.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Antonio Costas, Drug Threat Originating in Afghanistan, Meeting of the Security Council, New York, 17.6.2003.

<sup>14</sup> Ebd.

## Das Ausgreifen in den GUS-Raum

Bei der Bekämpfung des Drogenproblems ist Europa stärker gefordert als die USA. Denn die von Afghanistan ausgehenden Drogenströme fließen vornehmlich nach Europa. Rund 90% des in Europa verfügbaren Heroins stammen mittlerweile aus dieser Quelle.<sup>15</sup> In den neunziger Jahren gelangte der Hauptteil der afghanischen Opiate über die Länder des Goldenen Halbmonds, vor allem über Pakistan und Iran, nach Europa. Inzwischen wird ein wachsender Teil über den GUS-Raum transferiert.

Die afghanisch-zentralasiatische Drogenverbindung in den EU-Raum ist für Europa beunruhigend, ihre Konsequenzen für den GUS-Raum sind alarmierend. Ende der neunziger Jahre wurde geschätzt, daß 0,9% der Bevölkerung Rußlands Opiate (einschließlich Heroin) konsumiert. Damit hatte Rußland das westeuropäische Konsumniveau damals bereits überschritten, das – mit Ausnahme Portugals – unter 0,6% liegt. Noch alarmierender war schon in dieser Zeit – vor vier, fünf Jahren – die Statistik für Staaten im Süden und Osten der GUS: Der Konsum afghanischer Opiate lag in Tadschikistan bereits bei 2% der Bevölkerung, in Georgien bei 1,2%.<sup>16</sup>

Diese Niveaus wurden innerhalb weniger Jahre erreicht und haben sich nach der Jahrtausendwende nochmals erhöht. Neue Transitländer für Drogen werden zunehmend zu Konsumländern. Die Entwicklung erinnert an die herausragenden Fälle Iran und Pakistan, die in den zurückliegenden Jahrzehnten zu den Spitzenreitern beim inländischen Drogenkonsum wurden.

Die Drogenströme untergraben die Sicherheit und Gesundheit in den neuen Transitländern. Rußland hat inzwischen eine der höchsten Zuwachsraten bei Drogenabhängigkeit und -kriminalität sowie bei HIV-Infektionen infolge intravenöser Drogeneinnahme. Schon vor der russisch-amerikanischen Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung in Afghanistan nach

dem 11. September 2001 hatten russische Kommentatoren auf die globale Bedeutung der Instabilität Afghanistans hingewiesen und den Drogenhandel als eine ihrer Hauptmerkmale hervorgehoben. Der russische Verteidigungsminister Sergej Iwanow sprach auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2004 eine entsprechende Warnung aus und forderte Europa zu einem stärkeren Engagement bei der Bekämpfung des von Afghanistan über Rußland bis vor seine eigene Haustür reichenden Drogenhandels auf. Er schlug eine »drogenpolitische Integration« zentralasiatischer Staaten in den Rahmen der Partnerschaft Rußlands mit NATO und EU vor.<sup>17</sup>

Dabei nutzt Moskau dieses Thema – neben dem »Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Islamismus« – aber auch als Argumentationsmittel für eine Festigung seiner sicherheitspolitischen Kooperation mit zentralasiatischen Staaten und China im Rahmen der »Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit« und des »Kollektiven Sicherheitsvertrags« der GUS, um ein Gegengewicht zur intensivierten westlichen Sicherheitspolitik und Militärpräsenz in der Region zu bilden. Eine deutsche Studie über Drogenprobleme in Rußland wies 1999 auf diverse Akteure hin, die ein Interesse an der überzogenen Darstellung dieses Problems in der russischen Öffentlichkeit entwickelten: Polizei, Grenzschutz, Geheimdienste und Vertreter des Gesundheitswesens übertrieben bei ihren Äußerungen in der Hoffnung auf eine bessere Ausstattung ihrer Budgets.<sup>18</sup> Und die Medien arbeiteten schon damals mit Schlagzeilen, die illegale Drogen als »Bedrohung der Nation« darstellten, während sich die legale Droge Wodka in der Sterblichkeitsstatistik Rußlands sehr viel stärker zu Buche schlug. Gleichwohl kann kein Zweifel daran bestehen, daß sich die von Afghanistan ausgehende Drogenproblematik für Rußland seit 2001 nochmals verschärft hat und mit besonderen Gesundheitsrisiken wie der Verbreitung des HIV-Virus verbun-

<sup>15</sup> Bundeskriminalamt, Rauschgiftjahresbericht 2002, Wiesbaden 2002, S. 91, <[www.bka.de/lageberichte/rgj/2002/jahresbericht\\_2002.pdf](http://www.bka.de/lageberichte/rgj/2002/jahresbericht_2002.pdf)>; Der Weg des Rauschgifts nach Deutschland. Heroin auf der Seidenstraße, in: Die Zeit, 21.11.2002, S. 18.

<sup>16</sup> UNODC, Global Illicit Trends in 2001, New York: United Nations Publication, 2001, S. 211, 231–233.

<sup>17</sup> ITAR-TASS, 8.2.2004.

<sup>18</sup> Guido Houben, Drogen in Rußland. Überlegungen zu Staat, Gesellschaft, organisiertem Verbrechen und internationaler Kooperation, Mannheim: Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa an der Universität Mannheim (FKKS), November 1999 (Untersuchungen des FKKS 21), S. 6–7.

den ist. In vielen russischen Kommentaren wird dies einem Fehlschlag der US-Politik in Afghanistan angelastet.

Der Hauptgrund, warum Rußland den Opiumströmen aus Afghanistan größere Aufmerksamkeit widmet, ist die in den letzten Jahren erfolgte Transitverlagerung von der *Balkanroute* (über Pakistan, den Iran, die Türkei und den Balkan) auf die *Seidenstraßenroute* durch den eurasisch-postsowjetischen Raum – auf Verkehrswegen, die über zentralasiatische und kaukasische GUS-Staaten, Rußland, die Ukraine und Moldova nach Mittel- und Westeuropa führen. Dabei ist der Begriff »Route« eine vereinfachende Bezeichnung für oftmals sehr verschlungene Transitwege. In einer Region wie Kaukasien in der Nachbarschaft Rußlands, des Mittleren Ostens und Europas überkreuzen sich Trassen der Balkanroute und der Seidenstraßenroute. Vorstellungen und Angaben über den Grad der genannten Routenverlagerung gehen auseinander: Mal wird die Balkanroute noch als die Hauptroute und werden der Iran und Pakistan als Haupttransitländer bezeichnet, mal geht man von einer bereits vollzogenen Verlagerung des Schwergewichts eurasischer Drogenströme in den GUS-Raum aus.<sup>19</sup>

Für die Verlagerung sind eine Reihe von Faktoren verantwortlich. Einerseits gehören dazu *push*-Faktoren in bezug auf die Balkanroute:

- ▶ Erhebliche Anstrengungen der Islamischen Republik Iran unterbanden den Drogenschmuggel über die iranische Staatsgrenze. In den Jahren 2000 und 2001 wurden 55% der weltweit sichergestellten Drogen, die aus Afghanistan stammten, von iranischen Behörden konfisziert. Zu diesem Zeitpunkt betrug die diesbezügliche Quote für die fünf zentralasiatischen Staaten zusammengenommen nur 15%.<sup>20</sup> Der Iran hat einige Milliarden US-Dollar in diesen Kampf gegen die bewaffneten Drogenschmuggler investiert und dafür mehr als 40 000 Polizisten und Soldaten bereitgestellt, muß aller-

<sup>19</sup> In einer der Drogenproblematik gewidmeten Ausgabe der Quartalschrift des Kasachstanischen Instituts für Strategische Forschungen (*Central Asia's Affairs*, 1/2004) werden hierzu in verschiedenen Aufsätzen folgende Angaben gemacht: »Two thirds of the total »exports« of Afghan narcotics are sent in the Central Asian direction« (S. 20), »30% of heroin produced in Afghanistan are transported through Central Asian countries, and 70% pass through contraband channels in Iran and Pakistan« (S. 24); »The main transit country is still Iran, but the accent is shifting towards other routes through Central Asia« (S. 26).

<sup>20</sup> *Central Asia: Drugs and Conflict*, Osh/Brüssel, 26.11.2001 (ICG Asia Report Nr. 25), S. 19.

dings das heikle politische Gleichgewicht in seinen sunnitischen Grenzregionen im Osten wahren und kann deshalb den Bandenchefs in Belutschistan nicht offen den Krieg erklären. Die iranische Regierung muß Interessen der inneren Sicherheit gegen die Notwendigkeit der Bekämpfung des Drogenhandels abwägen.<sup>21</sup> Die Grenze zu Pakistan im Landesteil Sistan-Belutschistan bleibt weiterhin durchlässig für afghanische Drogen.

- ▶ Zur sinkenden Attraktivität der Balkanroute haben auch verschärfte Drogenbekämpfungsmaßnahmen in der Türkei und ein Projekt beigetragen, das Bemühungen der USA und ihrer Regionalpartner im Rahmen des Southeast European Cooperation Initiative (SECI) koordiniert. Bereits die Balkankriege in den neunziger Jahren hatten eine verstärkte internationale Kontrolle der ehemals innerjugoslawischen Grenzen zur Folge.

Andererseits haben eine Reihe von *pull*-Faktoren in den letzten zehn Jahren den GUS-Raum für den Drogenhandel attraktiv gemacht. Dazu zählen:

- ▶ Die Durchlässigkeit der Grenzen im postsowjetischen Raum. Die Gesamtlänge der Grenzen zentralasiatischer Staaten zu Afghanistan beträgt mehr als 2000 km, während die iranisch-afghanische Grenze nur 936 km lang ist. Zu den zentralasiatischen Grenzlinien gehören lange Abschnitte in nicht kontrollierbarem Gelände, etwa zwischen Tadschikistan und Afghanistan. Obwohl an dieser Grenze drei gestaffelte Abwehrkontingente stationiert sind – der russische Grenzschutz, der nationale tadschikische Grenzschutz und Sondereinheiten der tadschikischen Armee –, bleibt sie porös und bildet das Haupteinfallstor für afghanische Drogenströme in den GUS-Raum. Rigide Grenzschutzmaßnahmen Usbekistans wie die Verminung von Grenzabschnitten zu Tadschikistan und Kirgistan sorgen für zwischenstaatliche Konflikte und stören die regionale Kommunikation in der am dichtesten besiedelten mittelasiatischen Subregion, dem Fergana-Tal, ohne die Durchlässigkeit der Grenzen wirksam zu reduzieren. Über die längste zusammenhängende Landgrenze der Welt, die »weiche« Staatsgrenze zwischen Kasachstan und Rußland (rund 7600 km), wird ein Großteil des eurasischen Drogenhandels abgewickelt. Im Südkaukasus förderte die Errichtung von Demarkationslinien in den »eingefrorenen« Sezessions-

<sup>21</sup> Irans Kampf gegen Drogen und Terror, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 7.3.2003.

konflikten um Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach die Verbreitung von krimineller Wirtschaftstätigkeit und von Schmuggel. Zu den praktischen Problemen der Grenzsicherung kommt generell ein juristisches Problem hinzu: der ungeklärte Rechtsstatus ehemaliger innersowjetischer Grenzlinien, die von Verwaltungs- zu Staatsgrenzen geworden sind.<sup>22</sup>

- ▶ Die Schaffung ost-westlicher Handelskorridore im Rahmen EU-geförderter Programme wie TRACECA.<sup>23</sup> Es geht um Verkehrswege, die bürokratisch entlastet werden und von vereinfachten Zollregelungen profitieren sollen. Durch diese »neuen Seidenstraßen« sollen marginalisierte Regionen wie Zentralasien und Kaukasien in einen größeren euro-asiatischen Kontext eingegliedert werden. Sie verschaffen aber eben auch der kriminellen Welt neue Transaktionsmöglichkeiten. In Georgien – einem Land, das von TRACECA-Projekten und einer Verbesserung der regionalen Infrastruktur in besonderem Maße profitieren könnte – wiesen Sicherheitsexperten auf diese Ambivalenz hin: Es sei nur eine Frage der Zeit, bis Drogenbarone und andere Schmuggler die Vorteile von TRACECA als der kürzesten und am wenigsten bürokratischen Verbindung nach Europa nutzen würden.<sup>24</sup>
- ▶ Die Entstehung von »no go areas«, rechtsfreien Räumen, die sich der Kontrolle einer Zentralregierung entziehen – dies besonders im Falle von Staaten wie Tadschikistan vor 1997 und Georgien, die einen hohen Grad territorialer Desintegration erlitten (in Georgien befanden sich vorübergehend mehr als 30% des international anerkannten Staatsterritoriums außerhalb der Kontrolle durch die Regierung in Tiflis).
- ▶ Die Zunahme von Korruption: Drei der hier behandelten GUS-Staaten – Aserbaidschan, Georgien und Tadschikistan – rangierten im Korruptionsranking

<sup>22</sup> So gilt zum Beispiel im Falle Georgiens gut ein Drittel der Staatsgrenzen zu Rußland, Armenien und Aserbaidschan als nicht delimitiert. Sicherheitsgewährleistung bleibt in solchen umstrittenen Grenzzonen oft wirkungslos gegenüber Schmuggel, organisiertem Verbrechen und Terrorismus. Vgl. Martina Huber, *State-building in Georgia: Unfinished and at Risk?*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations, Februar 2004, S. 40.

<sup>23</sup> 13 teilnehmende Staaten investierten seit 1993 rund 700 Mio. Euro in neue, aber an historische Vorbilder angelehnte Transportwege über Straßen, Schienen und Seeverbindungen zwischen Europa und China.

<sup>24</sup> Leván Gírsebáshvíli, *Drugs Warning for New Silk Road*, 31.10.2003 (Caucasus Reporting Series [CRS] Nr. 202).

von Transparency International für 2003 unter 133 getesteten Staaten gemeinsam auf Platz 124. Schlimmer kamen hier nur noch Länder wie Bangladesch, Nigeria, Haiti, Paraguay und Myanmar weg.

- ▶ Die Verschlechterung der sozialökonomischen Situation in den südlichen GUS-Staaten. Dort führte das Schrumpfen der Wirtschaft im ersten nach-sowjetischen Jahrzehnt (um 30 bis 60% des BIP-Niveaus von 1991) zur Verschlechterung des Lebensstandards großer Bevölkerungsteile. Der Zusammenhang von Drogentransit und Verarmung der Bevölkerung in den Transitgebieten beruht auf der besonderen Stellung, die bestimmte Landesteile mit ausgeprägten Armutsproblemen im transregionalen Drogenhandel einnehmen.<sup>25</sup>
- ▶ Die Zuspitzung sozialökonomischer Probleme in den zahlenmäßig starken jungen Altersgruppen zentralasiatischer Staaten: Sie manifestiert sich unter anderem in der Erosion des öffentlichen Bildungswesens und in hoher Jugendarbeitslosigkeit. Es sind diese Altersgruppen, in denen sich das Problem des Drogenschmuggels und -konsums besonders manifestiert.<sup>26</sup>

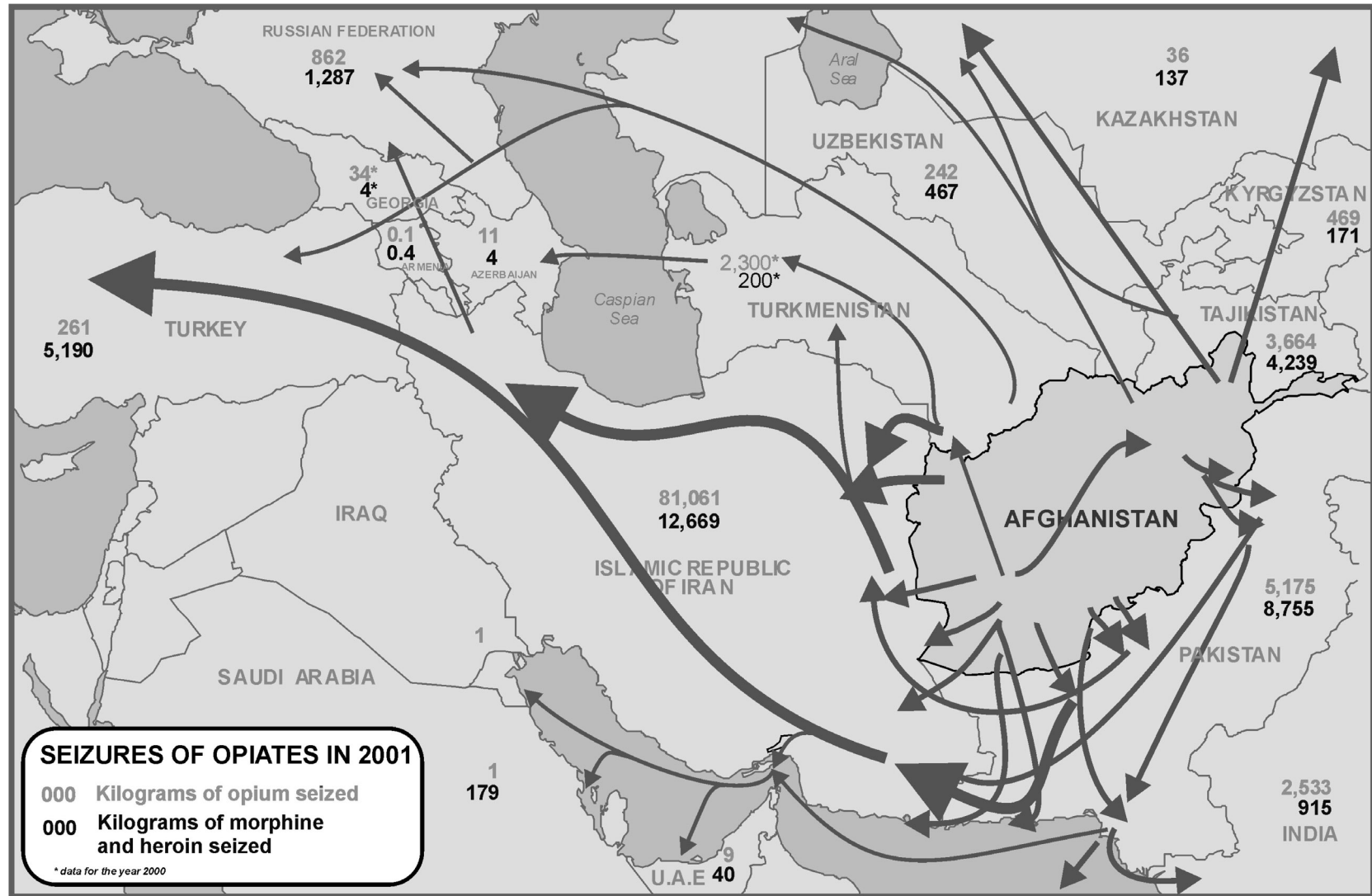
Hauptumschlagplätze des Drogenhandels im GUS-Raum sind Regionen wie Badachschan, Pjandsch und Sogd in Tadschikistan, Osch, Djelalabad und Batken in Kirgistan, Kustanai und Pawlodar in Kasachstan, die Gebiete an der Grenze Aserbaidschans zum Iran, die Schnittstellen zwischen südkaukasischen und nordkaukasischen Konfliktzonen – wie das Pankisital, die Sezessionsterritorien Georgiens sowie die Gebietseinheiten des Nordkaukasus und des südlichen Föderalbezirks der Russischen Föderation. Dabei ist der eurasische Drogentransit ständigen Veränderungen unterworfen. Haupttrassen tauchen auf und verschwinden wieder. Ein Beispiel: Das entlegene,

<sup>25</sup> Vgl. unten, S. 19f, den Abschnitt »Armut und Drogenhandel«.

<sup>26</sup> Dazu ein junger Tadschike in einem Interview mit der International Crisis Group (ICG): »Als Heranwachsende sahen wir, wie die Drogenmafia ganz offen ihre Geschäfte betrieb, sahen die protzigen Autos und harten Jungs – ganz wie im Film. In die Schule oder in die Universität ging man mit Waffen. Die Leute spritzten sich in aller Öffentlichkeit Drogen. Jetzt [nach dem tadschikischen Bürgerkrieg 1992 bis 1997; U.H.] ist das alles etwas verborgener. Nur noch zwei oder drei große Jungs kontrollieren die Szene, bezahlen die Polizei. Aber jeder weiß, daß eine Menge Leute ihr Vermögen im Drogengeschäft gemacht haben und daß dieses Geschäft weitergeht« (zitiert in: ICG, *Youth in Central Asia: Losing the New Generation*, 31.10.2003 [ICG Asia Report Nr. 66], S. 12).

Karte

Ströme afghanischer Opiate anhand der im Jahr 2001 sichergestellten Mengen



Quelle: United Nations Office on Drugs and Crime, The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem, New York: United Nations, 2003, S. 154, <[http://www.unodc.org/pdf/publications/afg\\_opium\\_economy\\_www.pdf](http://www.unodc.org/pdf/publications/afg_opium_economy_www.pdf)>.

äußerst dünn besiedelte Berg-Badachschan in der Osthälfte Tadschikistans war schon zu sowjetischer Zeit eine Zone mit hoher Grenzdurchlässigkeit gegenüber ethnisch verwandten Territorien jenseits des Eisernen Vorhangs. In nachsowjetischer Zeit und insbesondere im tadschikischen Bürgerkrieg (1992–1997) wurde das Gebiet zur wichtigsten Transitregion für den beginnenden Opiumtransfer aus Afghanistan in den GUS-Raum. Die Bedeutung Berg-Badachschans für den Drogenhandel ist inzwischen etwas zurückgegangen – nicht zuletzt dank einer entwicklungspolitischen Erfolgsgeschichte. Die Agha-Khan-Stiftung, die in dem Gebiet mit seiner ismailitischen Bevölkerungsgruppe engagiert ist, drohte 1995 mit der Einstellung von Hilfsmaßnahmen, sollten sich die Einwohner weiterhin im Drogengeschäft betätigen. Die Drohung zeigte Wirkung, denn das kraß unterentwickelte Gebiet ist von der Nahrungsmittelhilfe über die medizinische Versorgung bis zum Schulwesen ganz und gar von der Tätigkeit der Stiftung abhängig.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Central Asia: Drugs and Conflict [wie Fn. 20], S. 5–6.

# Drogenproblematik und Instabilität im postsowjetischen Raum

## Verbindung mit anderen Schmuggelaktivitäten

Der Drogenhandel ist Teil eines Komplexes von Schmuggelaktivitäten, die sich die hohe Durchlässigkeit nachsowjetischer Staatsgrenzen zunutze machen. Andere Konterbande sind zum Beispiel Waffen, Rohstoffe wie Baumwolle oder Ölprodukte. Nicht zuletzt wurde der Menschenhandel in und aus Zentralasien und Kaukasien in den letzten Jahren zu einem international beachteten Thema.<sup>28</sup> In vielen nachsowjetischen Staaten fehlten bislang gesetzliche Grundlagen, um Menschenhandel zu verfolgen.

Der Zusammenhang zwischen Schmuggelpfaden für Drogen und solchen für andere Konterbande geht aus Meldungen wie der folgenden hervor: Im März 2004 verhafteten Beamte der Drogenkontrollbehörde Tadschikistans einen usbekischen Staatsbürger, der waffenfähiges Plutonium schmuggelte. Er wollte es in Afghanistan oder Pakistan verkaufen.<sup>29</sup> Eine gefährliche Verbindung zwischen Drogenhandel und Proliferation wird in amerikanischen Sicherheitsanalysen besonders für Zentralasien herausgestellt – so in einem Papier vom Februar 2004: »Über die Seidenstraße des 21. Jahrhunderts könnten einige der gefährlichsten Materialien transportiert werden, die je her-

gestellt wurden. Solche Fracht erfordert erhebliche Anstrengungen, um die bereits bestehenden Schmuggelpfade zu kontrollieren: Es existiert ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Unterbindung des Drogenhandels und der Verhinderung des Transfers von Material, das einen Bezug zu Massenvernichtungswaffen aufweist.«<sup>30</sup> Zuletzt wurde im September 2004 waffentaugliches Nuklearmaterial in Kirgistan sichergestellt. In 60 Ampullen abgepacktes Plutonium 239 wurde vor dem Weiterverkauf abgefangen. Bereits zu Beginn des Jahres waren drei Kirgisen bei dem Versuch festgenommen worden, hochradioaktives Cäsium 137 im Wert von 100 000 US-Dollar zu verkaufen.<sup>31</sup>

Auch in bezug auf die kaukasische Region wird der Zusammenhang von Drogen- und Waffenhandel hervorgehoben, vor allem in Verbindung mit der Korruption in den Organen der inneren Sicherheit.<sup>32</sup> Aufgrund seiner Nähe zum Mittleren Osten ist der Kaukasus im Hinblick auf Proliferation von Bedeutung.<sup>33</sup>

## Verbindung mit organisierter Kriminalität und Terrorismus

In seinem Bericht über Kriminalität und Terrorismus vom Januar 2002 stellte der Generalstaatsanwalt Rußlands die Situation in der GUS folgendermaßen dar: »Es vollzieht sich eine intensive Bildung internationaler krimineller Netzwerke. Das Ausmaß und der Umfang ihrer Schmuggelaktivität wachsen immer weiter. Diese Kriminalitätszone der GUS hat neuerdings zusätzlich systembildende Faktoren entwickelt. Da wächst das Interesse von Gruppen des organisier-

<sup>28</sup> So wurden im Jahr 2002 laut Mitteilung der für Migration zuständigen UN-Behörde (IOM) 646 Frauen aus Tadschikistan gewaltsam ins Ausland (Golfemirate, Südkorea, Türkei, Südostasien, Europa) verbracht (Antoine *Blua*, Tadjikistan: Human Trafficking a Growing Concern, in: Eurasianet Human Rights, 25.4.2004). Besonders alarmierend sind Daten über den Menschenhandel aus Kirgistan. Rund 4000 Bürger des Landes wurden laut IOM Opfer von Sklavenhandel. Männer werden nach Kasachstan, Rußland und in die Ukraine zur Arbeit in bestimmten Sektoren (Tabakplantagen, Baustellen u.a.) verkauft, Mädchen und Frauen im Alter zwischen 10 und 25 Jahren in den Mittleren Osten, nach China und Europa (Aigul *Rasulova*, Kyrgyzstan Struggles to Stop Slave Trade, in: Eurasianet Human Rights, 29.6.2004). Auch aus Aserbaidschan wird eine Zunahme des Frauenhandels gemeldet (Azerbaijan under Pressure for Trafficking, 21.4.2004 [CRS Nr. 228]). In Teilen des Nordkaukasus ragt Menschenhandel traditionell aus dem Kreis illegaler Wirtschaftsaktivitäten in besonderer Weise heraus.

<sup>29</sup> Central Asia: The Week at a Glance, in: Eurasia Insight, 24.3.2004.

<sup>30</sup> Jacquelyn *Davis*/Michael J. *Sweeny*, Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning. Where Do We Go from Here?, Cambridge, MA: Institute for Foreign Policy Analysis (IFPA), Februar 2004, S. 45, <[www.ifpa.org/pdf/S-R-Central-Asia-72dpi.pdf](http://www.ifpa.org/pdf/S-R-Central-Asia-72dpi.pdf)>.

<sup>31</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 30.9.2004, S. 6.

<sup>32</sup> Anna *Matveeva*/Duncan *Hiscock* (Hg.), The Caucasus: Armed and Divided. Small Arms and Light Weapons Proliferation and Humanitarian Consequences in the Caucasus, London: Saferworld, April 2003 (Saferworld Report).

<sup>33</sup> Kenneth *Yalovitz*/Svante E. *Cornell*, The Critical But Perilous Caucasus, in: Orbis, (Winter 2004), S. 105-116 (109f).



ten Verbrechens an der Staatsgrenze und in Grenzregionen. Migration und demographische Prozesse beginnen hier als neue Probleme zu wirken. Das organisierte Verbrechen paßt sich perfekt an neue Bedingungen an. Formen der Kriminalität verbessern sich ständig und verändern sich im Einklang mit neuen Bedingungen.<sup>34</sup> Der Generalstaatsanwalt erwähnte in diesem Zusammenhang einen Faktor, der angeblich für einen Großteil der kriminellen Organisationen in der GUS gilt: Protektion durch Verbindungen zu Rechtsschutzorganen. Ethnische Charakteristiken krimineller Netzwerke verbinden sich mit dem generellen Trend zu internationaler Kooperation. Die distinkte ethnische Zuordnung »traditioneller« Gruppierungen löst sich dabei allmählich auf. So ging auf dem gesamten Territorium der ehemaligen Sowjetunion die Bedeutung »klassischer« Netzwerke für die Organisation des Drogenhandels – eine Quelle nennt hierfür russische Banden aus Tambow und Tula sowie kaukasische Mafias – zugunsten von neuen Gruppierungen zurück, die sich im Zuge des Transitionsprozesses der neunziger Jahre formierten.<sup>35</sup>

Rund ein Fünftel aller in der GUS aufgedeckten kriminellen Delikte haben mit dem Schmuggel, der Lagerung oder dem Verkauf von Drogen zu tun.<sup>36</sup> Dabei ist die Aufklärungsrate noch niedrig. In Kasachstan stieg der Anteil der drogenbezogenen Delikte an der Gesamtkriminalität im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt von 3 (1991) auf 16 % (2001).<sup>37</sup>

Die in den Drogenhandel involvierten Akteure in Zentralasien lassen sich in drei Gruppen unterteilen: Drogenmafias, Organisationen transnationaler Kriminalität und terroristische Netzwerke.<sup>38</sup> Drogenmafias

sind seit längerem in Afghanistan und in den ehemaligen Sowjetrepubliken Zentralasiens etabliert. Sie verfügen über eine Heimatbasis und sind zumeist nicht mit internationalen Netzwerken verbunden. Ihr Mitgliederbestand wird oft durch tribale, lokale bzw. regionale und ethnische Zugehörigkeitskriterien bestimmt. Sie sind im illegalen Handel auf lokalen Märkten innerhalb ihres Landes tätig. Ihre Rolle im Drogengeschäft beschränkt sich zumeist auf den Ankauf von Rohopium und die Weiterleitung dieser Ware an internationale Aufkäufer. In Afghanistan sind solche Gruppen seit wesentlich längerer Zeit etabliert als in den zentralasiatischen Republiken, wo die lokalen Drogenmafias relativ kleine Banden sind, deren Aktivität sich in der Vergangenheit auf die Produktion und Vertreibung von Haschisch beschränkt hatte.

Die größere Gefahr stellen Netzwerke transnationaler Kriminalität dar. Sie setzen sich aus regionalen und internationalen Akteuren einschließlich diverser Amtsträger in Regierungen und Sicherheitsstrukturen zusammen. Dabei handelt es sich um: ein Netz afghanischer, kirgisischer und russischer Syndikate, das Opium über Zentralasien nach Europa schmuggelt; afghanische, turkmenische und türkische Syndikate, die Opiate durch Turkmenistan in die Türkei zum Weiterverkauf nach Europa transportieren; kaukasische Syndikate, die angeblich Teile der Drogenindustrie in der Russischen Föderation kontrollieren; tadschikische und usbekische Gruppen mit Diasporaverbindungen nach Afghanistan. Hinzu sollen in zunehmendem Maße auch regionsfremde Akteure wie ostasiatische, nord- und lateinamerikanische sowie afrikanische Drogenhändler kommen, die versuchen, die Kontrolle über Segmente des eurasischen Drogenhandels zu erlangen.<sup>39</sup>

Der brisanteste Zusammenhang, in dem der von Afghanistan ausgehende Drogenhandel gesehen wird, ist der mit dem Terrorismus. Er ist zugleich derjenige, der am meisten Raum für Spekulationen läßt und am wenigsten verifiziert ist. Der Terminus »narco-terrorism« ist denkbar vage und stellt unterschiedliche Phänomene in einen Zusammenhang. Inwieweit zum Beispiel Al-Qaida in die afghanische Opiumökonomie involviert ist und welche Bedeutung Drogengeldern in ihrer Finanzausstattung zukommt, ist kaum geklärt. Ein neuerlicher Bericht der Kommission zur Untersuchung von Terrorangriffen auf die USA sieht »keine substantiellen Beweise dafür, daß Al-Qaida eine Hauptrolle im Drogenhandel gespielt hat oder auf Einkom-

<sup>34</sup> Bericht vor dem Koordinationsrat der Generalstaatsanwälte, Innenminister, Sicherheitsdienste, Grenzschutzkommandeure und Zollvorsteher der GUS-Staaten, Minsk, 29.1.2002; zitiert in: Glenn E. Curtis, *Involvement of Russian Organized Crime Syndicates, Criminal Elements in the Russian Military, and Regional Terrorist Groups in Narcotics Trafficking in Central Asia, the Caucasus, and Chechnya*, Washington, D.C.: Library of Congress, Federal Research Division, Oktober 2002, S. 2, <[www.loc.gov/tr/frd/pdf-files/RussianOrgCrime.pdf](http://www.loc.gov/tr/frd/pdf-files/RussianOrgCrime.pdf)>.

<sup>35</sup> Roustam Kaliev, *How the Mafias Were Formed, Part 1 of »Russia's Organized Crime: A Typology«*, in: *Eurasia Insight*, 17.6.2002, <[www.eurasianet.com](http://www.eurasianet.com)>.

<sup>36</sup> A. Morozov, *Alternative Methods of Counteraction to Narcotization Growth*, in: *Central Asia's Affairs* (Kazakhstan Institute for Strategic Studies), (2004) 1, S. 12–15 (12).

<sup>37</sup> *Central Asia: Drugs and Conflict* [wie Fn. 20], S. 15.

<sup>38</sup> Zu dieser Einteilung vgl. Tamara Makarenko, *Crime, Terror and the Central Asian Drug Trade*, in: *Caspian Brief* (Cornell Caspian Consulting Baku etc.), (Juli 2002) 25, S. 5.

<sup>39</sup> Ebd., S. 6–7.

men aus diesem Bereich besonders angewiesen war – weder vor noch nach dem 11. September«. <sup>40</sup>

In den zentralasiatischen GUS-Staaten wird als Beispiel für den Drogen-Terrorismus-Nexus vor allem ein Name genannt: die *Islamische Bewegung Usbekistans* (IBU). Regionalexperten haben das Umfeld dieser Gruppierung als ein »Amalgam aus persönlicher Vendetta, Islamismus, Drogen, Geopolitik und Terrorismus« beschrieben. <sup>41</sup> Diese radikal-islamistische Bewegung, deren formelle Gründung auf das Jahr 1996 zurückgeht, besteht nicht nur aus ethnischen Usbeken und richtet sich nicht nur gegen die Regierung Usbekistans. Usbekische und andere zentralasiatische Islamisten agieren hier neben »Mudschaheddin« aus anderen Regionen gegen die bestehenden politischen Strukturen des nachsowjetischen Zentralasiens, erklärten aber insbesondere dem Regime des usbekischen Präsidenten Islam Karimow den »Dschihad«. Die IBU hatte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in Tadschikistan und Afghanistan verschanzt und trat 1999 und 2000 mit militärischen Aktionen in den Grenzgebieten Kirgistans und Usbekistans in Erscheinung. Sie unterhielt Beziehungen zu den Taliban und zu Al-Qaida in Afghanistan und kämpfte dort gegen die Nordallianz. Mit ihren über Usbekistan hinausgreifenden Zielsetzungen eines islamistischen Umsturzprogramms stützte sie sich auf ein diversifiziertes Netzwerk finanzieller Quellen. Unterstützung kam angeblich aus usbekischen und mittelasiatischen Diasporas im Mittleren Osten und der Türkei, von verschiedenen islamistischen Organisationen aus Saudi-Arabien und den Golfstaaten sowie aus Afghanistan und Pakistan. Unter den Finanzquellen rangierte der Opiumtransfer aus Afghanistan angeblich an oberster Stelle. Das versetzte die IBU in die Lage, ihren Kadern hohe Monatslöhne (bis zu 500 US-Dollar) zu zahlen. <sup>42</sup> Laut dem stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrats Kirgistans kontrollierten die Dschihad-Gruppen, die 1999 in der abgelegenen südkirgisischen Provinz Batken agierten, bis zu 70% der aus Tadschikistan über kirgisches Territorium verlaufenden Drogenströme. <sup>43</sup>

<sup>40</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, August 2004, <[www.911commission.gov/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Ch1.pdf](http://www.911commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch1.pdf)>.

<sup>41</sup> Zitiert in: Curtis, *Involvement of Russian Organized Crime Syndicates* [wie Fn. 34], S. 13.

<sup>42</sup> Ahmed Rashid, *Jihad. The Rise of Militant Islam in Central Asia*, New Haven/London: Yale University Press, 2002, S. 165–166.

<sup>43</sup> Olga Bibikova, *Central'naja Azija i Kavkaz*, (2000) 1, S. 43.

Dabei muß aber darauf hingewiesen werden, daß Angaben zur Islamischen Bewegung Usbekistans relativ vage sind und daß zentralasiatische Regierungen die Bedrohung durch gewalttätige islamistische Gruppierungen zur Rechtfertigung ihrer von Menschenrechtsorganisationen kritisierten Innenpolitik nutzen. So schwanken zum Beispiel die Angaben zur militärischen Stärke der IBU erheblich – von einigen hundert bis zu einigen tausend Kämpfern ist die Rede. In der Operation »Enduring Freedom« wurden die militärischen Strukturen dieser Gruppe offenbar weitgehend zerschlagen. Danach kursierten widersprüchliche Meldungen über den Grad ihrer militärischen Reorganisation und die Fortsetzung ihrer Aktivitäten im regionalen Drogenhandel.

### Der Zusammenhang mit Korruption und schlechter Regierungsführung

Die Umwandlung der Seidenstraße in eine »opium paved road« führt UNODC-Direktor Costa nicht zuletzt auf das gravierende Problem korrupter Regierungsstrukturen entlang der Transitrouten zurück. <sup>44</sup>

Zwischen dem Drogenhandel und der Korruption in staatlichen Sicherheits- und Rechtsschutzapparaten besteht eine Wechselwirkung. Ein Bericht der US-Regierung über Heroinschmuggel stellt fest: »Der wachsende Herointransit durch Zentralasien trägt zu endemischer Korruption in Politik und Bürokratie bei, einschließlich der Sicherheitsdienste und Rechtsschutzorgane.« <sup>45</sup>

Die zugrundeliegenden Ursachen sind komplex: traditionelle Wurzeln von Klientelismus und Vetternwirtschaft, das sowjetische Erbe, spezifische nachsowjetische Bedingungen für »Korruptionsstaatlichkeit«, die Schwäche oder Unterdrückung regierungsunabhängiger Medien, die fehlende Transparenz bei der Besetzung staatlicher Ämter, das Fehlen einer unabhängigen Justiz. Hohe Ämter in der Staatsverwaltung, etwa besonders einträgliche Posten im Zollwesen, werden oft schlicht »gepachtet«. Dabei muß sich die Pachtsumme zügig amortisieren, da ein Daueranspruch auf Amtsinhabung nicht besteht. Und sie

<sup>44</sup> Robert McMahon, UN: Officials Make New Appeals for Security, Drug Control in Afghanistan, RFE/RL, 18.6.2003.

<sup>45</sup> Zitiert in: Nancy Lubin/Alex Klaitis/Igor Barsegian, *Narcotics Interdiction in Afghanistan and Central Asia. Challenges for International Assistance. A Report to the Open Society Institute (OSI) New York 2002*, S. 14, <[www.eurasianet.org/policy\\_forum/lubin012902a.pdf](http://www.eurasianet.org/policy_forum/lubin012902a.pdf)>.

muß ansehnlich sein, da der Amtsinhaber einen Teil seiner Einnahmen an seine Vorgesetzten abzuführen hat. Es ist bezeichnend, daß in der Wahrnehmung der Bevölkerung gerade die Organe der inneren Sicherheit sowie des Grenzschutzes im Zentrum des Korruptionsverdachts stehen, unter den man hier den Staat und die Regierung insgesamt stellt. Laut einer im November 2002 veröffentlichten Meinungsumfrage in Kirgistan hielten 93% der Respondenten das staatliche Zollkontrollsystem für die am massivsten von Korruption befallene Institution des Landes – gefolgt von den Steuerbehörden, der Polizei, dem höheren Schulwesen, dem Finanzministerium und den Gerichten.<sup>46</sup>

Was die Verwicklung staatlicher Sicherheitsstrukturen in den Drogenhandel betrifft, ist eine Aussage aufschlußreich, die der im Zuge des Regimewechsels vom November 2003 in sein Amt gelangte neue georgische Innenminister Baramidze (inzwischen Verteidigungsminister) über den bisherigen Zustand seines Ressorts machte: »Jede Beziehung innerhalb des Ministeriums und alle Beziehungen zwischen dem Ministerium und der Öffentlichkeit basierten auf Korruption [...]. Dieses Ministerium war in das Drogengeschäft, in Waffenschmuggel, in die Protektion von Kriminellen, in Erpressungs- und Entführungsfälle verwickelt.«<sup>47</sup> Diese Äußerung ist zwar Ausdruck der lauten, mit dem Ancien régime abrechnenden Rhetorik der »Rosenrevolution«, grundsätzlich wurde aber der hier beschriebene prekäre Zustand der Sicherheitsorgane Georgiens, an der Spitze die Ministerien für Inneres, für Verteidigung und für Nationale Sicherheit, schon vor dem Regimewechsel durch georgische und ausländische Studien bestätigt.<sup>48</sup>

In Tadschikistan kommt noch ein besonderes Problem hinzu. Im tadschikischen Bürgerkrieg von 1992 bis 1997 waren die meisten Konfliktparteien in den Drogenhandel involviert. Die Aufteilung der Regierungsgewalt unter diesen Konfliktparteien, die Inte-

gration ehemaliger Bürgerkriegsgegner in das Regierungssystem des Nachkriegstadschikistan war ein international mit Lob bedachtes Beispiel pragmatischer Konfliktlösung. Dabei besetzten nun Personen mit Verbindungen zum Drogengeschäft Regierungsstellen und genossen Immunität. In Tadschikistan wurden die spektakulärsten Fälle von Verwicklungen zwischen politischen Ämtern und Drogenhandel im postsowjetischen Raum aufgedeckt. Zur Ehrenrettung des Landes muß gesagt werden, daß die Aufdeckung solcher Fälle für ernsthafte Anstrengungen im Bereich der Drogenbekämpfung spricht. Diese stößt allerdings auf Grenzen, die sich der tadschikischen Staatshoheit entziehen, etwa auf russische Militärstrukturen, deren Angehörige teilweise am Drogengeschäft partizipieren.

Der Korruptionsverdacht erstreckt sich auch auf die speziell für die Bekämpfung des Drogenhandels zuständigen Behörden. In Georgien beschuldigten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Jahr 2001 den Leiter der Abteilung für Drogenbekämpfung im Innenministerium, in Drogengeschäfte involviert zu sein. Im Juli 2002 wurde der Leiter einer lokalen Anti-Drogen-Behörde in der georgischen Provinz Marneuli verhaftet, weil er im Besitz einer beträchtlichen Menge Heroins war.<sup>49</sup> In Tadschikistan wurden im Januar 2004 personelle Veränderungen an der Spitze der Drogenkontrollbehörde vorgenommen, die mit einem intensiven politischen Machtkampf zu tun haben. Zum Vorsitzenden der Behörde machte Präsident Rahmonow den bisherigen Kommandeur der Präsidentengarde Mirsojew. Dieser gehört zu jenen Warlords, die im Bürgerkrieg mit der heutigen Machtelite verbündet waren, die nun aber von der Regierung nach und nach marginalisiert oder eliminiert werden. Die Drogenkontrollbehörde war in Tadschikistan 1999 mit Unterstützung der UN und der USA eingerichtet worden. Ihre Mitarbeiter wurden einer besonders gründlichen Prüfung unterzogen. Die Gehälter lagen weit über dem Durchschnittseinkommen im öffentlichen Dienst, um der Korruption vorzubeugen.<sup>50</sup> Mirsojew wurde durch diesen Amtswechsel nicht nur deutlich herabgestuft, er sollte nun

<sup>46</sup> Rafis Abazov, Kyrgyzstan, in: Nations in Transit 2003 (New York: Freedom House), Washington D.C. 2003, S. 351.

<sup>47</sup> Zitiert in: Ken Stier, Behind a Desk: Georgian Official Promises War on Corruption, 19.12.2003, <[www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav121903\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav121903_pr.shtml)>.

<sup>48</sup> David Darciashvili, Georgian Security Problems and Policies, in: Pavel Baev u.a., The South Caucasus: A Challenge for the EU, Paris: Institute for Security Studies, Dezember 2003 (Chaillot Paper Nr. 65), S. 107–129; ders., Georgia: A Hostage to Arms, in: Matveeva/Hiscock (Hg.), The Caucasus: Armed and Divided [wie Fn. 32], S. 69–103; Shukuko Koyama, Security Sector Reform in Georgia, London: Saferworld, September 2002 (Saferworld Briefing).

<sup>49</sup> BBC Monitoring, zitiert in: Iprinda News Agency, 26.10.2001; Svante E. Cornell, The Growing Threat of Transnational Crime, in: Baev u.a., The South Caucasus: A Challenge for the EU [wie Fn. 48], S. 23–39 (33).

<sup>50</sup> Während ein Staatsanwalt in der Zollbehörde ein Gehalt von 60 US-Dollar bezieht, verdienen seine Kollegen in der Drogenkontrolle zwischen 100 und 600 US-Dollar; vgl. Central Asia: Drugs and Conflict [wie Fn. 20], S. 20.

auch ein Ressort leiten, das ihn vor die schwierige Entscheidung stellte, »entweder seinen Job ernst zu nehmen und den Drogenhandel aktiv zu bekämpfen – einschließlich jener Segmente, die von einigen seiner engsten Verbündeten kontrolliert werden – oder gegenüber deren Aktivitäten die Augen zu verschließen.«<sup>51</sup> Anfang August 2004 wurde Mirsojew dann wegen illegalen Waffenbesitzes, Machtmißbrauchs, Steuerhinterziehung und Mordes verhaftet. Der Machtkampf der Regierung mit den ehemaligen Warlords geht weiter.

Unterhalb der Ebene hoher politischer Ämter sind unterfinanzierte Rechtsschutz- und Sicherheitsapparate in kriminelle Wirtschaftsaktivitäten verwickelt, darunter auch Drogengeschäfte. Die International Crisis Group (ICG) legte 2001 eine Studie über Mißstände im Polizeiwesen zentralasiatischer Staaten vor.<sup>52</sup> In einem 2002 geführten Interview mit dem Londoner Institute for War and Peace Reporting gab ein georgischer Polizeioffizier die Verstrickung der Polizei in Drogengeschäfte zu: »Wir nehmen in jedem einzelnen Fall einen bestimmten Geldbetrag entgegen, abhängig von dem sozialen Hintergrund der Person und der Häufigkeit seines Drogenkonsums. Der Betrag schwankt zwischen 500 und 1000 US-Dollar.«<sup>53</sup>

Neben der Beteiligung an krimineller Wirtschaftstätigkeit herrschen in den reformbedürftigen Sicherheitsapparaten der nachsowjetischen Staaten in den hier behandelten Regionen Mißstände beim Vorgehen gegen Drogenabhängige. In Kasachstan durchgeführte Befragungen von Drogensüchtigen, Rechtsanwälten und Vertretern von NGOs, die in der Drogenbekämpfung arbeiten, zeigen auf, daß die Polizei weitaus häufiger und heftiger gegen Drogenabhängige als gegen die großen Drogendealer vorgeht. »In der Regel verhaftet die Polizei weniger die Drogenhändler, selbst wenn sie deren Aufenthaltsort kennt, sondern die am Rand der Gesellschaft stehenden Drogenkonsumenten.«<sup>54</sup> Diese Praxis füllt zwar die Gefäng-

nisse, reduziert aber nicht das Problem, das Kasachstan mit Drogenschmuggel und -konsum hat. Ein beträchtlicher Teil der Strafgefangenen sitzt wegen rauschgiftbezogener Delikte ein. Häufig berichten Delinquenten, daß sie ihre Drogenrationen von Polizisten oder Strafvollzugsbeamten bezogen haben.<sup>55</sup>

## Armut und Drogenhandel

»Die Armen sind in doppelter Hinsicht die Opfer einer Globalisierung von Kriminalität und Drogenhandel. Es ist für sie besonders schwer, sich aus der Drogenabhängigkeit zu befreien, weil ihnen die finanziellen Mittel fehlen. Außerdem werden sie besonders leicht zu Gehilfen krimineller Netzwerke. Ganz überwiegend sind sie es, die bei Operationen von Rechtsschutzorganen verhaftet werden. Der Arme und Arbeitslose ist mit einem ständigen Dilemma konfrontiert – in einer entsetzlichen ökonomischen Realität zu verharren oder sich auf kriminelle Aktivitäten einzulassen in der Hoffnung auf schnellen Reichtum.«<sup>56</sup> So beschreibt ein Programm der georgischen Regierung zur Armutsbekämpfung von 2003 den Zusammenhang zwischen Armut und Drogenproblematik.

Unter den GUS-Staaten gehören sechs – Aserbaidschan, Georgien, Kirgistan, Moldova, Tadschikistan und Usbekistan – zu den von der Weltbank als weltweit »ärmste Länder« definierten Staaten (insgesamt 64 Länder mit einem BIP-Anteil pro Kopf von weniger als 735 US-Dollar). Dabei sind einige Landesteile zentralasiatischer und kaukasischer Staaten von sozial-ökonomischer Depression übermäßig stark betroffen – so zum Beispiel der bereits erwähnte kirgisische Landesteil Batken, der 1999 im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten der Islamischen Bewegung Usbekistans im Fergana-Tal international bekannt wurde. Batken hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits den Ruf eines »Neukolumbien« in Hinsicht auf seine Stellung im regionalen Drogenschmuggel erworben.<sup>57</sup> Extreme Armut in Regionen wie Batken und Teilen Tadschikistans fördert die Beteiligung am Drogengeschäft als alternativlose Einkommensquelle. In Tadschikistan, dem ärmsten Land des postsowje-

51 Maral Madi, Who Is the New Director of the Tajik Drug Control Agency?, in: Central Asia-Caucasus Analyst, 24.3.2004.

52 ICG, Central Asia: The Politics of Police Reform, Osh/Brüssel, 10.12.2002 (Asia Report Nr. 42), <[www.crisisweb.org/home/getfile.cfm?id=124](http://www.crisisweb.org/home/getfile.cfm?id=124)>.

53 Eka Anjaparidze, Police Collude in Georgian Drug Trade, 23.5.2002 (CRS Nr. 130), <[www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau\\_200205\\_130\\_2\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200205_130_2_eng.txt)>.

54 Interviews von Human Rights Watch in Almaty, Temirtau, Karaganda, Pavlodar und Schymkent, August–September 2002, zitiert in: Kazakhstan. Fanning the Flames. How Human Rights Abuses Are Fueling the AIDS Epidemic in Kazakhstan, New York: Human Rights Watch, 15 (Juni

2003) 4 (D), S. 19, <[www.hrw.org/reports/2003/kazak0603/kazak0603.pdf](http://www.hrw.org/reports/2003/kazak0603/kazak0603.pdf)>.

55 Ebd., S. 24.

56 Economic Development and Poverty Reduction Programme of Georgia, Tbilissi, Juni 2003, S. 15.

57 L. M. Handrahan, Tolerance, Education, Gender, and Batken, in: Central Asia Monitor, (2000) 1, S. 7–12.

tischen Raums, sollen bis zu 30% der Bevölkerung im Drogenhandel beschäftigt sein.

Aber auch das umgekehrte Problem besteht – in Hinsicht auf die Konsumseite. Der Preisverfall bei opiumhaltigen Drogen aus Afghanistan trägt dazu bei, daß arme Transitregionen zu Konsumregionen werden. In Kasachstan trifft preiswertes Heroin auf eine Bevölkerung, deren Geldeinkommen aufgrund des höchsten Wirtschaftswachstums in Zentralasien allmählich steigt. Hier entsteht ein solventer Konsumentenmarkt, der vom »proletarischen« Heroin zu modischeren Narkotika wie Kokain und Designerdrogen überwechseln wird.<sup>58</sup> In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß Drogenströme zwischen Asien und Europa keineswegs nur in eine Richtung – von Osten nach Westen – verlaufen. Europa wird zum Zentrum der Produktion und des Vertriebs synthetischer Drogen, die ihren Weg auch nach Zentralasien finden.

## Drogenkonsum und HIV-Epidemien

Besonders alarmierend ist der – im GUS-Raum unübersehbar enge – Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und der größten medizinischen Katastrophe der Gegenwart, der Verbreitung von HIV. Der postsowjetische Raum und Teile Osteuropas zeigen heute bei der Zunahme von HIV-Infektionen eine der größten Dynamiken weltweit – auch wenn die absolute Zahl der Infizierten und Aids-Kranken noch deutlich unter dem Niveau anderer Weltregionen (Sub-Sahara-Afrika, Südostasien u.a.) liegt. Unter den Infektionsursachen rangierte der intravenöse Drogenkonsum (IDU) bisher an exponierter Stelle.

In Afghanistan wird Opium überwiegend geraucht oder geschnupft. Entlang der Transitrouten nach Westen ändert sich die Form der Droge (Opium wird zu Heroin) und der Einnahme. Je weiter von Afghanistan entfernt, um so höher wird der Preis für das Heroin aufgrund des Zwischenhandels. Dadurch wird die konzentriertere, sparsamere Einnahme – Spritzen statt Rauchen – erzwungen. 65% der eingenommenen Drogen in den zentralasiatischen GUS-Staaten werden inzwischen injiziert – allzuoft mit mehrfach benutzten und verseuchten Nadeln.<sup>59</sup> Gezielte Programme

<sup>58</sup> D. Satpayev, Drug-Trafficking and Problems of Regional Security in Central Asia, in: Central Asia's Affairs (Almaty), (2004) 1, S. 24.

<sup>59</sup> Julie Stachowiak/Chris Beyrer, HIV Follows Heroin Trafficking Routes, in: Health Security in Central Asia: Drug Use,

von »harm reduction« durch Verteilung sauberer Nadeln sind die Ausnahme im GUS-Raum. Das in den Ländern geltende Drogenstrafrecht interpretiert solche Maßnahmen zumeist als Förderung des Drogenkonsums.

In Osteuropa und im postsowjetischen Raum trägt heute einer von hundert Erwachsenen das HIV-Virus. Man spricht von mindestens 1,3 Millionen Infizierten, davon 80% unter 30 Jahren. Während in mittel- und südosteuropäischen Ländern die Hauptursache für die Infektionen im ungeschützten Sexualverkehr liegt, besteht sie in den GUS-Staaten im Drogenkonsum durch Injektion – und zwar mit weitem Abstand vor anderen Ursachen.<sup>60</sup> Allerdings weisen Experten darauf hin, daß die HIV-Verbreitung im GUS-Raum in eine Transitionsphase eintritt, in der die Ansteckung nicht mehr länger auf ursprüngliche Risikogruppen, hier eben die Drogensüchtigen, beschränkt bleibt.

In Zentralasien und im Kaukasus führt der Zustrom erschwinglichen Heroins die Länder in nächster Zeit in das Vorstadium einer Explosion der Infektionsraten. UNAIDS schätzt die Ansteckungsrate in Osteuropa und im GUS-Raum bis zu siebenmal höher ein als in Westeuropa. Wegen der maroden Gesundheitssysteme in den jungen Staaten erhalten 90% der Infizierten keine adäquate Behandlung. Angesichts wachsender Ost-West-Migration im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung warnte die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen davor, daß mit dem Drogenhandel und -konsum innerhalb Eurasiens Infektionskrankheiten aller Art – von Tuberkulose bis zu Aids – in die Europäische Union hineingetragen werden könnten.<sup>61</sup>

Der größte Teil der bisher offiziell registrierten Infektionsfälle – die nur die Spitze des Eisbergs darstellen – entfällt in der GUS auf die bevölkerungsreichsten Staaten Rußland und Ukraine, aber auch die »Länder an der Seidenstraße« drohen von der Seuche in naher Zukunft erfaßt zu werden. Besonders Kasachstan hat dieses Problem. Offiziell werden hier 50 000 Personen angegeben, die intravenös Drogen konsumieren. Regierungsunabhängige Schätzungen gehen von 250 000 aus. Experten von UNAIDS schätzen, daß 85% der Neuinfektionen bei HIV in Kasachstan auf IDU zurückgehen und daß dieses Land bereits doppelt so

HIV and AIDS, 28.10.2004, <[www.eurasianet.org/health.security/presentations/hiv\\_trafficking.shtml](http://www.eurasianet.org/health.security/presentations/hiv_trafficking.shtml)>.

<sup>60</sup> Catherine A. Fitzpatrick, New UN Report Warns of AIDS Epidemic in Eastern Europe and CIS, in: RFE/RL Feature Articles, 19.2.2004.

<sup>61</sup> Ebd.

viele HIV-Infizierte hat wie die übrigen zentralasiatischen Staaten zusammengekommen. Die Regierung Kasachstans plante im Jahr 2004 die Einführung von Zwangstests auf Drogenkonsum an Schulen und Universitäten, was auf Bedenken von Menschenrechtsorganisationen stieß.<sup>62</sup>

Insgesamt trifft der Beginn einer HIV-Epidemie die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten zu einem Zeitpunkt, in dem ihre Gesundheitssysteme und andere Bereiche öffentlicher Dienstleistungen drastische Einbrüche erlitten haben. Ihre Präventionsmöglichkeiten sind dadurch stark eingeschränkt. Kirgistan wandte im Jahr 2001 gerade einmal 26 000 US-Dollar für die Aids-Prävention auf.<sup>63</sup> Der Zusammenhang zwischen HIV und IDU verstärkt das soziale Stigma für Betroffene beider Gruppen, was wiederum Maßnahmen von Prävention und »harm reduction« im Umgang mit Drogenabhängigen und HIV-Infizierten in den hier behandelten nachsowjetischen Gesellschaften erschwert.

**62** Roman *Sadanov*, Almaty: Kazak Drug Testing Fears, 13.2.2004 (Reporting Central Asia Nr. 265), <[www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca\\_200402\\_265\\_1\\_eng.txt](http://www.iwpr.net/index.pl?archive/rca/rca_200402_265_1_eng.txt)>.

**63** D. *Frantz*, Drug Use Begetting AIDS in Central Asia, in: New York Times, 5.8.2001.

## Hauptregionen der Opiumströme entlang der »neuen Seidenstraße«

### Zentralasien: Eine Hauptzone für Drogenkontrolle

Das nachsowjetische Zentralasien wurde in den letzten Jahren zu einer der weltweit wichtigsten Zonen für Drogenkontrolle.<sup>64</sup> Die USA und Rußland haben den dortigen Drogenhandel als vorrangiges sicherheitspolitisches Thema entdeckt, und auch Europa wendet sich diesem Problem verstärkt zu. Bei der Zentralasienreise des EU-Außenkommissars Chris Patten im März 2004, dem ersten hochrangigen Besuch eines Vertreters der Europäischen Union in der Region seit 1996, stand die Bekämpfung des Drogenhandels an prominenter Stelle auf der Liste der besprochenen Themen.

Auch für *China* hat das Problem an Bedeutung gewonnen, wird Zentralasien als Transitgebiet doch zunehmend von Drogenhändlern aus Südost- und Ostasien genutzt. »Rivalisierende südostasiatische und chinesische Gruppierungen betreten hier eine Bühne, auf der bisher einheimische Netzwerke mit Handelsverbindungen nach Afghanistan etabliert waren. Das erhöht für die zentralasiatischen Staaten das Risiko eines gesteigerten Gewaltniveaus im Zusammenhang mit dem Drogenhandel.«<sup>65</sup> Chinas Grenzen sind nach Zentralasien hin durchlässig. Drogenbekämpfung wird zu einem Hauptthema für die Kooperation zwischen China, Rußland und den zentralasiatischen Staaten. Beijing verknüpft das Problem des Drogenhandels dabei einseitig mit dem des Terrorismus und bezieht diese Verbindung auf separatistische Bewegungen in Xinjiang-Uigur. Diese autonome Region am Westrand Chinas bildet den Ostteil Zentralasiens (Ostturkestan) und liegt an einer Schnittstelle zwischen den zentralasiatischen Drogenströmen und solchen aus dem südostasiatischen Goldenen Dreieck. Im Zusammenhang mit HIV entwickelte sich der Drogen-

transit über Xinjiang zu einem Problem für Beijing.<sup>66</sup> Drogenbekämpfung in China unterliegt den Gesetzen eines autoritären Staates, konzentriert sich auf Verbot und Bestrafung; sie wird den komplexen Zusammenhängen zwischen Drogenhandel und sozialökonomischen und politischen Faktoren kaum gerecht, aber eben diese Faktoren sind besonders in Xinjiang zu berücksichtigen (Marginalisierung der uigurischen Stammbevölkerung durch Han-Migration, hohe Arbeitslosigkeit unter jungen Uiguren, Druck auf die uigurischen Nationalbestrebungen). Im Rahmen der »Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit« kooperiert China mit anderen autoritären Staaten, die ihre Drogenbekämpfungsprogramme bislang noch kaum koordiniert haben. In der Organisation rangieren Themen wie Kampf gegen Terrorismus vor diesem dringlichen Problem regionaler Kooperation. Beim Gipfel im Januar 2004 wurden Drogenbekämpfungsmaßnahmen zwar diskutiert, aber das Drogenproblem wurde noch nicht genügend in den Zusammenhang mit anderen alarmierenden Entwicklungen wie den HIV-Epidemien gestellt.<sup>67</sup>

Unter den fünf nachsowjetischen Staaten Zentralasiens hat *Usbekistan* am frühesten den Drogenhandel aus Afghanistan als »globale Gefahr« und eine Hauptbedrohung für die Region erkannt und lange vor dem 11. September 2001 dazu aufgerufen, die Wirren in Afghanistan als eine Angelegenheit von erheblicher internationaler Tragweite wahrzunehmen.<sup>68</sup> Usbekis-

<sup>64</sup> Vgl. Katja Mielke, Von der Seidenstraße zur »Drogenstraße«. Drogenhandel in Zentralasien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2004 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 42).

<sup>65</sup> Niklas Swanström, The Southeast Asian and Chinese Connection to Drug Trade in Central Asia, in: Central Asia-Caucasus Analyst, 27.8.2003, <[www.cacianalyst.org/view\\_article.php?articleid=1676](http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=1676)>.

<sup>66</sup> Mit 18 Millionen Einwohnern macht die autonome Provinz nur einen Bruchteil der chinesischen Gesamtbevölkerung aus, verzeichnet aber fast ein Viertel aller HIV-Infektionen in China (mit Konzentration in den Hauptzentren Urumqi, Kashgar und Yining). 1999 wurde hier die Zahl der Drogenkonsumenten offiziell mit 21 000 Personen angegeben. Experten gehen eher von 800 000 nicht registrierten Drogenabhängigen in Xinjiang-Uigur aus, davon konsumieren 90% die Drogen intravenös. Letztere wiederum machen 90% der HIV-Infizierten in der Region aus. Vgl. Eric D. Hagt, HIV, STI's and Drugs in Xinjiang and Central Asia, Central Asia-Caucasus Analyst, 11.2.2004, <[www.cacianalyst.org/view\\_article.php?articleid=2110](http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=2110)>.

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Taschkent beanstandete dabei: (a) daß die Maßnahmen und Mittel der UN-Drogenkontrollbehörde bei weitem nicht ausreichen und die Potentiale anderer internationaler Organisationen in die Drogenbekämpfung in Zentralasien ein-

tan ist aber auch zu einem der problematischsten Partnerstaaten für westliche Kooperation mit Zentralasien geworden – was die Willkür seiner Polizei- und Sicherheitsorgane und die Nutzung der Anti-Terrorismus-Rhetorik für die Unterdrückung von Opposition und Regimekritik betrifft. Mit seiner rigiden, oft rücksichtslosen Grenzschutz- und Zollpolitik hat es sich in einen Konflikt mit seinen Nachbarn begeben, zum Beispiel durch die einseitige Schließung oder gar Verminung von Grenzabschnitten zu Tadschikistan und Kirgistan.

Tadschikistan mit seiner langen Grenze zu Afghanistan bildet das Haupteinfallstor für afghanische Drogenströme nach Eurasien. Die Regierung in Duschanbe sieht heute, ein halbes Jahrzehnt nach der Überwindung des Bürgerkriegs, in der »Drogenaggression aus Afghanistan« die Hauptbedrohung der restaurierten, aber noch nicht konsolidierten Staatlichkeit Tadschikistans.<sup>69</sup> Das Land bietet eine für Schmuggel jeglicher Art ideale Topographie mit isolierten Bergregionen und Tälern, die für die Zentralregierung nach wie vor schwer erreichbar sind. 80% seiner Bevölkerung leben nach Schätzungen der Vereinten Nationen unterhalb der Armutsgrenze. Eine durchschnittliche fünf- bis sechsköpfige Familie lebt von einem Monateinkommen, das 10 US-Dollar entspricht. Ein erheblicher Teil der Wirtschaftstätigkeit ist in diesem Armenhaus der GUS mit dem Drogenschmuggel verbunden. In den vergangenen drei Jahren hat die Regierung den Kampf gegen das Drogengeschäft deutlich aktiviert.<sup>70</sup> Etwa die Hälfte

bezogen werden müßten; (b) daß militant-islamistische Kräfte mit Stützpunkten in Afghanistan die Errichtung »militarisierter Drogensyndikate« in Afghanistan, Zentralasien, Süd- und Nordkaukasien als ihr strategisches Ziel verfolgten; (c) sich die zentralasiatischen Staaten um die Einrichtung einer »Sicherheitsbarriere« um Afghanistan bemühen müßten; (d) die EU die Aus- und Weiterbildung von Spezialpersonal aus der Region, den Aufbau eines regionalen Informationssystems und die Koordinierung der Tätigkeit nationaler Rechtsschutzorgane und anderer Strukturen zwecks Bekämpfung des illegalen Drogenhandels unterstützen sollte. Vgl. Rundschreiben der Botschaft Usbekistans vom 25.4.2000.

<sup>69</sup> Mark Berniker, Tajikistan Strives for Growth amid Risk and Poverty, in: Eurasianet. Business&Economics, 11.6.2003.

<sup>70</sup> Laut Aussage des tadschikischen UN-Botschafters entfallen 80% der Sicherstellung von Opium und Heroin in Zentralasien und 70% der Sicherstellung im GUS-Raum auf Tadschikistan. Das Land nimmt inzwischen weltweit den vierten Platz bei den sichergestellten Mengen von Heroin ein – nach weitaus größeren Staaten wie Iran und China. A. Kurtov, Drug Business in Central Asia: Case Report and Ways of Treatment, in: Central Asia's Affairs (Almaty), (2004), S. 16–23 (21).

der Sicherstellung von Drogen auf tadschikischem Staatsterritorium ging in den letzten Jahren auf das Konto des russischen Grenzschutzkontingents, das mit mehr als 10 000 Mann (in den Mannschaftsgraden überwiegend Tadschiken, in der Kommandostruktur Russen) die tadschikisch-afghanische Grenze bewacht. Aber Angehörige dieses Kontingents und der 201. Motorschützendivision, einer Militärbasis Rußlands in Tadschikistan, gerieten auch selbst ins Visier der Drogenkontrollbehörden. Der Transfer mit Militärflugzeugen spielt eine unübersehbare Rolle beim Drogentransport von der tadschikisch-afghanischen Grenze nach Rußland – und er kann nur von höheren Offizieren organisiert werden. Doch so sehr auch die Verwicklung des russischen Grenzschutzes und russischer Militäreinheiten in Drogengeschäfte in Tadschikistan beklagt wurden, so sehr wachsen doch Befürchtungen angesichts einer derzeit begonnenen Ablösung russischer durch nationale tadschikische Grenzschutzeinheiten, denen im Vergleich zu ihren russischen Kollegen die gravierenderen Ausbildungs- und Ausrüstungsmängel nachgesagt werden.<sup>71</sup>

Eine überzogene Gleichsetzung Tadschikistans und der Tadschiken mit dem Drogengeschäft beeinträchtigt das Verhältnis zu den Nachbarn und zu Rußland. Eine wachsende Zahl tadschikischer Arbeitsmigranten in Kasachstan und Rußland haben unter diesem Generalverdacht zu leiden. So wird das Land doppelt vom Drogenfluch belastet: Zum einen halten die mit dem Drogenschmuggel verbundenen Sicherheitsprobleme das Land trotz seiner Fähigkeit, einen der gewaltträchtigsten postsowjetischen Konflikte zu überwinden, in einem Zustand von Instabilität; zum anderen hat Tadschikistan die wachsende Diskriminierung seiner Landsleute in Rußland und anderen Teilen der GUS zu beklagen.

Kirgistan kommt den sozialökonomischen Daten Tadschikistans am nächsten. Nach Tadschikistan hat Kirgistan das zweitniedrigste Pro-Kopf-Einkommen im GUS-Raum. Auch hier ist für viele Menschen in ländlichen Regionen die Beteiligung am Drogenschmuggel zum einzigen Ausweg aus der Armut geworden. Mit einigen vom Zentrum isolierten Landesteilen und seinem gebirgigen Territorium weist das Land ähnliche topographische Vorteile für den Drogenschmuggel auf wie Tadschikistan.

Während die Menge der konfiszierten Drogen in den meisten zentralasiatischen Staaten in die Höhe

<sup>71</sup> Kathleen Knox, Tajikistan: Heroin Busts Tie Russian Military to Drug Trade, in: Eurasia Insight, 7.5.2004.



schnellte, nahm sie in *Turkmenistan* laut offiziellen Angaben der Regierung rapide ab.<sup>72</sup> Internationale Organisationen äußerten sich verwundert darüber, daß der Drogenschmuggel ausgerechnet dasjenige zentralasiatische Land aussparen soll, das sowohl Grenzen zu Afghanistan als auch zum Iran hat und das zudem vor 2001 Verbindungen zu den von den Taliban kontrollierten Regionen Afghanistans unterhielt.<sup>73</sup> In Wirklichkeit bilde das Land die Hauptpforte für den Schmuggel afghanischer Opiate über das Kaspische Meer. Einige Beobachter vermuten, das autokratische und zunehmend totalitäre Regime des Präsidenten Nijasow sei in diesen Handel involviert.<sup>74</sup> Was seine sozialökonomische, medizinisch-demographische und politische Entwicklung betrifft, ist *Turkmenistan* weitgehend Terra incognita – ein staatliches »Absurdistan« im kaspischen Raum, das sich von der Außenwelt abschließt und eine Geheimniskrämerei und Schönfärberei im schlimmsten sowjetischen Stil betreibt. Dazu gehört die Darstellung, man habe keine Probleme mit Drogenabhängigkeit und HIV. Die bereits erwähnte ICG-Jugendstudie zu Zentralasien zitiert dagegen turkmenische Jugendliche, die von der Alltäglichkeit und Selbstverständlichkeit des Drogenhandels und -konsums in ihrem Land berichten.<sup>75</sup>

*Kasachstan* stellt die Hauptverbindung zwischen den mittelasiatischen Transiträumen für afghanische Opiate und Rußland dar. Nach Angaben des russischen Innenministeriums aus dem Jahr 2000 kommt die Hälfte des nach Rußland eindringenden Heroins über *Kasachstan*, das seinerseits auf seine mittelasiatischen Nachbarn blickt, wenn es sein eigenes Drogenproblem identifiziert. Wie im übrigen Zentralasien ist dieses vor allem ein Jugendproblem. Zwischen 1999 und 2002 vervierfachte sich die Zahl junger Bürger des Landes, die als Drogenkonsumenten behördlich bekannt waren, und diese registrierten Fälle bilden nur die Spitze eines Eisbergs. In *Kasachstan* wurde auch der Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und HIV-Epidemie am frühesten

72 UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*, Wien 2003, S. 188.

73 Ebd., S. 160.

74 Rustem *Safronov*, *Turkmenistan's Niyazov Implicated in Drug Smuggling*, in: *Eurasianet*, 29.3.2002; Alec *Appelbaum*, *Turkmen Dissident Accuses Niyazov of Crimes*, ebd., 26.4.2002; *Cornell*, *The Growing Threat of Transnational Crime* [wie Fn. 49], S. 31–32.

75 ICG, *Youth in Central Asia: Losing the New Generation* [wie Fn. 26], S. 28.

dokumentiert. Im Jahr 2000 hatten sich 85% der HIV-positiv getesteten Personen durch gemeinsame Nutzung von Injektionsnadeln infiziert. Besorgnis erregt in diesem Fall auch der Konnex zwischen dem Strafvollzug und der Drogen- und HIV-Problematik. Das Land hat weltweit die dritthöchste Gefangenenzahl in Relation zu seiner Bevölkerung (nach den USA und Rußland). Die Gefängnisse sind Brutstätten des Drogenkonsums und der Verbreitung von HIV und Tuberkulose.<sup>76</sup>

## Drogentransfer über den Kaukasus

An der Schnittstelle zwischen Balkan- und Seidenstraßenrouten und in der Nachbarschaft Rußlands, der Türkei, des Mittleren Ostens und Europas gelegen, bietet *Kaukasien* einen idealen Transitraum für Drogen und andere Konterbande. Auch die politische Situation kommt dem entgegen, stellen der Süd- und Nordkaukasus doch diejenigen Regionen des postsowjetischen Raums dar, die am stärksten mit ungelösten Konflikten belastet sind und in denen sich nachsowjetische Staatsbildungsprozesse besonders schwierig gestalten. Die Fragmentierung des *Südkaukasus* in diverse politische Entitäten – drei international anerkannte Staaten, drei Sezessionsterritorien sowie weitere rechtsfreie Räume und »no go areas« wie das Pankisi-Tal in Georgien – begünstigt illegale Wirtschaftstätigkeit und Schmuggel. Das Problem des Drogenhandels ist tief in die regionalen Konfliktstrukturen eingewoben, die zu Beginn der Unabhängigkeit der drei südkaukasischen Staaten durch bislang ungelöste Sezessionskonflikte entstanden. Der Vorwurf des Drogenschmuggels wird von allen Beteiligten stark politisiert und gegen den jeweiligen Konfliktgegner gerichtet (Georgien versus Abchasien, Südossetien und Rußland und umgekehrt; Armenien versus Berg-Karabach und Aserbaidschan und umgekehrt). Sezessionsgebiete und besetzte Territorien im Kaukasus stehen besonders im Verdacht, Schmuggelzentren zu sein. Sie entziehen sich internationaler und nationaler Kontrolle. So wurde Südossetien mit seinen höchstens 70 000 Einwohnern zu einer Schmuggelzentrale zwischen dem Nord- und dem Südkaukasus. Wirtschaftskriminalität und Schmuggel wurden auch von der sozialökonomischen Entwicklung in der ersten nachsowjetischen Dekade gefördert. In Georgien und Armenien, zwei ehemali-

76 *Kazakhstan. Fanning the Flames* [wie Fn. 54], S. 19.

gen Sowjetrepubliken mit hohem Lebensstandard, schrumpfte die Wirtschaft noch stärker als in den meisten GUS-Staaten. Beide Länder hatten um das Jahr 2001 einen Stand des Bruttoinlandsprodukts erreicht, der nur noch 40% des Niveaus betrug, das sie am Ende der sowjetischen Periode hatten verzeichnen können.

Beim Drogenschmuggel kreuzen sich hier Abzweigungen der beiden Haupttrouten für den Opiumtransfer aus Afghanistan. Die Heroinrouten über Land verlaufen im Südkaukasus vor allem durch georgisches Territorium. Ein anderer Teil führt über das Kaspische Meer in den Nordkaukasus. Von dort aus wird Heroin ins Innere Rußlands oder in die georgischen Schwarzmeerhäfen Poti, Batumi und Suchumi zum Weitertransport nach Europa geschmuggelt.

Georgien galt in den letzten Jahren als ein Musterbeispiel für »fragile Staatlichkeit« im postsowjetischen Raum. Bis zu einem Drittel seines Territoriums war dauerhaft oder zeitweise dem Zugriff der Regierung in Tiflis entzogen. Der heutige Präsident Saakashvili teilte vor drei Jahren in seiner Eigenschaft als Justizminister mit: »Wir bieten ein ideales Umfeld für Drogenhändler, was den Verlust unserer Hoheit über Territorien und unsere strategisch bedeutsame geographische Lage betrifft. Wir bieten Zugang zu Seehäfen und damit die kürzeste Route in den Westen.«<sup>77</sup> Der Verlust der Kontrolle über das Pankisi-Tal an der Grenze zu Tschetschenien erregte 2002 internationale Aufmerksamkeit. Er gab den Anstoß für die Intensivierung der amerikanisch-georgischen Sicherheitskooperation im Rahmen von Ausrüstungs- und Ausbildungsprogrammen. In diesem Gebiet mit seiner tschetschenischstämmigen Bevölkerungsgruppe nisteten sich bewaffnete Gruppen und transnationale kriminelle Netzwerke ein. Eine Hauptdrogenroute verlief von Dagestan über Tschetschenien in das Pankisi-Tal und weiter ins Innere Georgiens. Von dort gelangten die Drogen an die Schwarzmeerküste, um ihren Weg nach Westeuropa zu nehmen.<sup>78</sup> Das US-Außenministerium bezeichnete die Pankisi-Region 2001 als einen »Hauptumschlagplatz für Drogen«.<sup>79</sup> Das Tal mit nur einigen tausend Einwohnern galt als

Beispiel für Querverbindungen zwischen lokalen Gewaltakteuren, tschetschenischen Untergrundkämpfern und transnational organisierten Menschen- und Drogenhändlern. Einige Quellen sprechen davon, daß dieses Territorium von den dort eingesetzten georgischen Verwaltungskadern an solche Gewaltakteure regelrecht verpachtet worden war. Im Zuge dieser Entwicklung zur Transitregion wurde Georgien auch zu einem Hauptkonsumland für Drogen. Auch das Nachbarland Aserbaidschan geriet in den Würgegriff von Drogenhandel und Drogenkonsum. Seine Südprovinzen in der Nähe zur iranischen Grenze stellen dabei eine besondere Problemregion dar.

In dem von Rußland »regierten« *Nordkaukasus* herrschen ebenfalls ideale Bedingungen für Schmuggel, Wirtschaftskriminalität, Menschenhandel sowie die Verbreitung von Waffen und Drogen. Nach dem entsetzlichen Terrorakt von Beslan im September 2004 geriet die über Tschetschenien weit hinausreichende Instabilität dieser Region, der Zustand föderaler und regionaler Sicherheitsstrukturen in ihr, die Häufigkeit von Gewaltereignissen zwischen Dagestan im Osten und Karatschai-Tscherkessien im Westabschnitt des Nordkaukasus ins Blickfeld der internationalen Öffentlichkeit. Außerhalb Tschetscheniens entwickelte sich vor allem Dagestan zu einem Zentrum der kaspischen Drogenökonomie. Die strategische Lage der Vielvölkerrepublik an alten Handelsrouten zwischen Rußland, Vorder- und Zentralasien macht aus ihr eine ideale Transitzone für den internationalen Drogenhandel. Ihre klimatischen Bedingungen begünstigen zudem die Eigenproduktion von Rauschgiften. Im Süden Dagestans gibt es größere Opiumplantagen, deren Ernte nach Aserbaidschan ausgeführt wird.<sup>80</sup> Die besondere Hervorhebung des Nordkaukasus in der russischen Kriminalitätsstatistik läßt vermuten, daß gerade hier das Drogengeschäft in ein dichtes Netzwerk des organisierten Verbrechens eingebunden ist.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Musa Musayev, Makhachkala, Drugs Traders Exploit Dagestan, 29.8.2003 (CRS Nr. 193).

<sup>81</sup> Der Staatsanwalt Dagestans teilte 2004 in einem Aufsatz mit, daß auf dem Territorium der Republik mehr als 150 Gruppierungen des organisierten Verbrechens tätig seien, von denen rund zwanzig internationale Verbindungen hätten und sechs bis acht terroristischen Netzwerken zuzuordnen seien. Detaillierte Angaben über den Zusammenhang zwischen Drogengeschäften und solchen Netzwerken machte er hier allerdings nicht. Vgl. Imam *Jaraliev*, Religioznyj ekstremizm kak forma meždunarodnoj organizovannoj prestupnosti na Severnom Kavkaze [Der religiöse Extremismus als Form des internationalen organisierten Verbrechens

<sup>77</sup> Zitiert in: Leading Reformer Concerned about Drug Trafficking Menace in Georgia. A Q&A with Mikhail Saakashvili: 7.1.2002, <[www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav010702.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/qanda/articles/eav010702.shtml)>.

<sup>78</sup> Cornell, *The Growing Threat of Transnational Crime* [wie Fn. 49], S. 33.

<sup>79</sup> U.S. Department of State, *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, International Narcotics Control Strategy Report 2001, Washington, D.C. 2001.

## Rußland als Transit- und Bestimmungsland

Im März 2003 rief Präsident Putin eine Drogenkontrollbehörde mit 40 000 Mitarbeitern – das Vierfache des Personals der U.S. Drug Enforcement Administration – ins Leben und setzte mit Viktor Tscherkessow einen langjährigen Vertrauten und Geheimdienstveteranen an ihre Spitze. Tscherkessow hatte in sowjetischer Zeit gegen Dissidenten ermittelt und Karriere in der für die Spionagebekämpfung zuständigen KGB-Abteilung gemacht. Auch andere Spitzenfunktionäre der Drogenkontrollbehörde kommen aus dem KGB.

Präsident Putin reagierte mit diesem Schritt auf eine Entwicklung, die Rußland längst in die Nähe klassischer Drogenmärkte gebracht hatte. Nach aktuellen Schätzungen wird etwa die Hälfte des Drogenstroms, der nach Rußland gelangt, dort vermarktet, die andere Hälfte wird nach Mittel- und Westeuropa geschleust.

Waren Ende der achtziger Jahre in der gesamten Sowjetunion 130 000 Drogensüchtige offiziell registriert, verzeichnete das Gesundheitsministerium der Russischen Föderation im Jahr 2002 450 000 (*registered addicts*).<sup>82</sup> Fachleute gehen von dem Mehrfachen dieser Zahl aus: von vier bis sechs Millionen Drogenkonsumenten.<sup>83</sup> Seit 1994 hat sich deren offizielle Zahl in der Russischen Föderation verachtfacht, die Sterblichkeitsrate aufgrund von Drogenkonsum seit 1989 verzehnfacht.<sup>84</sup>

Besonders der enge Zusammenhang zwischen intravenösem Drogenkonsum und der Verbreitung von HIV und anderen Infektionskrankheiten muß Rußland alarmieren. Diese Verbindung resultiert neben dem Alkoholismus und anderen Faktoren in einer akuten Gesundheitskrise, die sich in einer weit über dem europäischen Niveau liegenden Sterblichkeitsrate niederschlägt und langfristig Rußlands ökonomisches Wachstum gefährdet.<sup>85</sup> UNAIDS schätzte 2003 die Zahl

im Nordkaukasus], in: *Central'naja Azija i Kavkaz*, (2004) 3, S. 36–47 (37).

<sup>82</sup> Zu den Zahlen vgl. William E. *Buttler*, *HIV/AIDS and Drug Misuse in Russia: Harm Reduction Programmes and the Russian Legal System*, London: International Family Health, 2003, S. 51, <[www.ifh.org.uk/pdf/english.pdf](http://www.ifh.org.uk/pdf/english.pdf)>.

<sup>83</sup> Mark *Galeotti*, *Russia's Drugs Crisis*, in: *Jane's Intelligence Review*, 15 (Oktober 2003) 10, S. 52–53.

<sup>84</sup> *Buttler*, *HIV/AIDS and Drug Misuse in Russia* [wie Fn. 82], S. 12.

<sup>85</sup> Nicholas *Eberstadt*/Hans *Groth*, *Eine Gesundheitskrise gefährdet Russlands Wachstum*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.8.2004.

der HIV-Infizierten in Rußland auf 860 000 Personen. WHO-Daten zeigen, daß drei Viertel der Betroffenen – sie haben intravenös Drogen konsumiert – im Alter zwischen 17 und 30 Jahren sind.<sup>86</sup> 2004 veröffentlichte der CIA einen Bericht »The Next Wave of HIV/AIDS«, in dem Rußland gemeinsam mit China, Indien, Nigeria und Äthiopien hervorgehoben wird. Über den Zusammenhang zwischen IDU und HIV äußert sich der Bericht folgendermaßen: »Intravenöser Drogenkonsum treibt die Ausbreitung der Infektion in Rußland voran [...]. Experten warnen, dieser Konsum sei so verbreitet, daß viele Süchtige über Beruf und Familie in die Gesellschaft integriert sind, so daß die Seuche in den Mainstream eindringt.«<sup>87</sup> Andere Quellen sehen das Problem eher umgekehrt in der Stigmatisierung und Kriminalisierung von Drogensüchtigen und HIV-Infizierten in Rußland und anderen GUS-Staaten. Das soziale Stigma treibe Drogensucht und Seuche tief in den gesellschaftlichen Untergrund hinein und erschwere dringend notwendige Präventionsmaßnahmen wie die Verteilung sauberer Injektionsnadeln.<sup>88</sup>

Der jährliche Umsatz des illegalen Drogengeschäfts beträgt in Rußland 10 Mrd. US-Dollar. Mehr als 10% aller in Rußland registrierten Verbrechen haben mit Drogen zu tun.<sup>89</sup> Dabei internationalisiert sich die Drogenkriminalität in wachsendem Maße. Kontakte russischer Drogenhändler reichen bis nach Mexiko. Umgekehrt agieren ausländische Drogenhändler in Rußland – zum Beispiel kriminelle Gruppen aus China und Vietnam in den Ostprovinzen des Landes. Selbst die entlegensten und am dünnsten besiedelten Regionen der Russischen Föderation verzeichnen einen deutlichen Anstieg von Drogenkonsum und -kriminalität. Ein Hauptgrund für die Verbreitung von Opiaten aus Afghanistan bis in die tiefste Provinz

<sup>86</sup> *Buttler*, *HIV/AIDS and Drug Misuse in Russia* [wie Fn. 82], S. 12, 52.

<sup>87</sup> Zu dem CIA-Bericht vgl. Joanne *Csete*/Marie *Struthers*, *Fueling an Epidemic: HIV/AIDS, Injection Drug Users and Human Rights*, in: *Eurasianet Human Rights*, 10.5.2004, <[www.eurasianet.org/events/event010902.shtml](http://www.eurasianet.org/events/event010902.shtml)>.

<sup>88</sup> Mit ausländischen Geldern finanzierte Programme für den Nadelaustausch bilden die Ausnahme – so ein Programm in Irkutsk, das Heroinabhängigen jährlich rund 200 000 gebrauchte Spritzen gegen neue umtauscht (in einer Stadt wie Zürich mit einer weit geringeren Risikogruppe werden pro Jahr rund 4,4 Millionen Spritzen umgetauscht). Von nachhaltiger Prävention ist man in Rußland weit entfernt. Vgl. *Eberstadt*/Groth, *Eine Gesundheitskrise gefährdet Russlands Wachstum* [wie Fn. 85].

<sup>89</sup> *Interfax* (Moskau), 26.6.2003 (*Monitor Osteuropa*, 27.6.2003).

Rußlands ist der Verfall des Heroinpreises. Kostete ein Gramm 1993 noch 200 US-Dollar, war der Preis im Jahr 2001 bereits auf 25 bis 30 US-Dollar gesunken.

Unter den wichtigsten Umschlagplätzen findet der Ferne Osten immer häufiger Erwähnung.<sup>90</sup> Insbesondere die pazifischen Seehäfen öffnen sich dem internationalen Drogenhandel, da sie teilweise unter der Kontrolle mächtiger Gruppierungen des organisierten Verbrechens stehen. Auch zentralasiatische Drogenhändler etablieren sich mehr und mehr im »Wilden Osten« Rußlands.

Laut Angabe des Leiters der neuen russischen Drogenkontrollbehörde ist die Zahl der auf Drogenhandel spezialisierten Gruppen organisierter Kriminalität in Rußland in letzter Zeit um 85% gewachsen. Der steigende Wohlstand und die Macht dieser Gruppen sowie ihre Fähigkeit, lokale Polizei- und Politikstrukturen zu infiltrieren, erhöhen die Gefahr »krimineller Sezession« – das heißt der Schwächung zentraler Kontrolle über einige Regionen.<sup>91</sup> Im europäischen Teil Rußlands ragt der Südliche Föderalbezirk mit den Metropolen Wolgograd, Astrachan und Rostow aus der Kriminalitäts- und Drogenstatistik hervor. Die Hauptumschlagplätze sind jedoch Moskau und St. Petersburg.

Die russische Regierung definiert diese Entwicklung längst als »nationales Sicherheitsrisiko« und neigte nach 2001 dazu, die Verschärfung der »Heroin-attacke aus dem Süden« den Unzulänglichkeiten der Operation »Enduring Freedom« in Afghanistan anzulasten.<sup>92</sup> Der Drogenstrom muß Rußland aber vor allem an seine eigenen weichen Grenzen gegenüber den GUS-Nachbarn und an die Unzuverlässigkeit seiner eigenen militärischen Vorposten in Zentralasien und Kaukasien erinnern.

Eine erste Bilanz der Tätigkeit der neuen russischen Drogenkontrollbehörde fiel negativ aus. Die Behörde hatte im Kampf gegen Drogenbarone weniger Erfolg als im Kampf gegen Buchläden – in denen angeblich

drogenverherrlichende Literatur vertrieben wurde –, gegen Programme zur Verbreitung sauberer Injektionsnadeln und Tierärzte, die ein als illegale Droge eingestuftes Medikament benutzt hatten.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> *Trasnational Crime and Corruption Center, Vladivostok Center for Research on Organized Crime, Summary of Crime in the Region for 2001*, online: <www.crime.vl.ru>; Heroin Trafficking in Russia's Troubled East, in: *Drug Intelligence Brief*, Oktober 2003.

<sup>91</sup> *Galeotti, Russia's Drugs Crisis* [wie Fn. 83], S. 53.

<sup>92</sup> Zuletzt erhob Präsident Putin diesen Vorwurf im September 2004. Alle Staaten, die Streitkräfte in Afghanistan hätten, mußten verstehen, »welche Bedrohung die afghanischen Drogen« darstellen, und dürften dies »ihren Bevölkerungen nicht verschweigen«. Die diplomatischen Bemühungen Rußlands hätten in dieser Hinsicht noch nicht viel bewirkt. Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 24.9.2004, S. 7.

<sup>93</sup> *Susan B. Glasser, Russian Drug Unit's Tactics Criticized*, in: *The Wall Street Journal*, 23.9.2004.

## Probleme nationaler und internationaler Drogenbekämpfung im postsowjetischen Raum

Das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen ist mit Unterstützung einzelner Staaten wie den USA, Großbritannien und Deutschland seit 1994 in Zentralasien präsent – zu Anfang mit Programmen für Kirgistan und Usbekistan im Umfang von damals 550 000 bzw. 527 000 US-Dollar. Es folgten entsprechende Programme für Turkmenistan (1996), Kasachstan (1996), Tadschikistan (1999) sowie länderübergreifende Projekte. Die Programme für einzelne Staaten umfaßten die Entwicklung der nationalen Infrastrukturen für Drogenbekämpfung: unter anderem die Einrichtung einheimischer Drogenkontrollbehörden, die Unterstützung bei der Gesetzgebung, die Ausrüstung der Drogenbekämpfer, die Einsetzung von speziellen Gerichten für die Verfolgung drogenbezogener Verbrechen, die Ausbildung und Ausrüstung von Grenzschützern und Zollbeamten. Entsprechende Projekte für Afghanistan hatten schon 1989 begonnen und waren mit weitaus mehr Finanzmitteln ausgestattet.

Die Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Drogenbekämpfung in der Region sind stark von der Unterstützung durch die Geber-Staaten abhängig. Dabei ist es zur Unterbrechung der Programme und zu Beschwerden zentralasiatischer Regierungen über das Ausbleiben erwarteter Finanzhilfen gekommen. Außerdem ist die Transparenz eingeschränkt: Informationen über das Budget und die Bewertung der Programme werden nur den beteiligten Regierungen zugänglich gemacht. Deshalb ist es schwer zu beurteilen, inwieweit die Projekte tatsächlich finanziert wurden, was vor Ort implementiert und wieviel Geld dafür wirklich ausgegeben wurde.<sup>94</sup>

Die US-Regierung koordiniert die Drogenbekämpfungsprogramme für das nachsowjetische Zentralasien über das Büro für internationale Drogenangelegenheiten und Rechtsschutz des State Department (INL), das FBI und eine Reihe anderer Bundesbehörden. Das Budget des INL für die Region betrug 11,3 Mio. US-Dollar für den Zeitraum von 1998 bis 2000. Amerikanische Regierungsberichte heben die Zahl der Sicherheits- und Rechtsschutzbeamten her-

vor, die im In- und Ausland für die Drogenbekämpfung ausgebildet werden, ebenso die Ausrüstung, die den zentralasiatischen Staaten für einen modernen Grenzschutz und die Drogensicherstellung zur Verfügung gestellt werden. Die Berichte geben allerdings keine Auskunft darüber, wie solches Gerät und Know-how tatsächlich genutzt wird. Die Betonung der Ausrüstungskomponente stimmt einige Beobachter skeptisch. Schließlich handelt es sich um Partnerstaaten, die unter korrupten und repressiven Sicherheitsstrukturen leiden. Zentralasiatische Führer haben denn auch eigene Rechtsschutzbeamte wegen deren Verwicklung in den Drogenhandel kritisiert. Angesichts dieser Umstände äußerten westliche Spezialisten, die an den regionalen Programmen beteiligt wurden, Bedenken: Man wisse nicht so genau, ob die zur Verfügung gestellte Expertise wirklich zu einer Verbesserung von Rechtsschutz und Sicherheit führe oder nicht eher »more sophisticated traffickers« hervorbringe.<sup>95</sup>

Die Europäische Kommission hat in Anlehnung an einen »EU-Aktionsplan für Drogenbekämpfung (2000–2004)« und im Rahmen ihrer TACIS-Programme sowie in Zusammenarbeit mit UN-Stellen ein »Filter-system« gegen den Drogenhandel in Eurasien ins Leben gerufen. Es besteht aus drei Regionalprogrammen: CADAP (Central Asia Drug Action Programme), SCAD (South Caucasus Action Drug Programme) und BUMAD (Belarus, Ukraine, Moldova Action Programme). Grundgedanke ist, kohärente Maßnahmen in den drei unterschiedlichen postsowjetischen Regionen zu entwickeln und gleichzeitig jedes individuelle Programm an die besonderen Umstände der Region anzupassen.<sup>96</sup> CADAP, als wichtigster regionaler »Filter« angesehen, startete im Januar 2001, ausgestattet mit zunächst 3,5 Mio. Euro. Durch eine adäquate Ausrüstung für die Drogenbekämpfung und eine entsprechende Ausbildung des Personals sollen die Zollkontrollen auf den vier Hauptflughäfen Zentralasiens, die Unterstützung der lokalen Rechtsschutzorgane

<sup>94</sup> Lubin/Klraits/Barsegian, *Narcotics Interdiction in Afghanistan and Central Asia* [wie Fn. 45], S. 8.

<sup>95</sup> Ebd.

<sup>96</sup> The EU International Policy on Drugs. EU Programmes to Fight Drugs along the Heroin Route, 2003 <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/drugs/hero.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/drugs/hero.htm)>.

sowie die drogenrelevante Datenerhebung in der Region verbessert werden. Für die Folgephasen des Programms wurden weitere Finanzmittel bereitgestellt.<sup>97</sup> Neben den drei »Filtern« wurden spezielle Grenzkontroll- und Zollprogramme im Rahmen von TACIS aufgelegt, die eng mit dem Thema Drogenkontrolle verbunden sind.

Trotz wachsender nationaler und internationaler Anstrengungen im nördlichen Umfeld Afghanistans bleibt das Vorgehen gegen den Drogenhandel im postsowjetischen Raum ein asymmetrischer Kampf, bei dem die Gegenseite besser organisiert und finanzstärker ist. Im Mai 2003 äußerte sich der russische Bildungsminister Wladimir Fillipow zu diesem Ungleichgewicht: Junge Leute in Rußland geben jährlich etwa 2,5 Mrd. US-Dollar für Drogen aus. Der Staat investiert jährlich aber nicht mehr als 90 Mio. US-Dollar in die Bekämpfung der Drogenkriminalität, die Behandlung von Drogensucht und Präventivmaßnahmen zu ihrer Eindämmung.<sup>98</sup>

Auch die internationale Politik wird dem inzwischen feststellbaren Ausmaß des Drogenhandels entlang der »neuen Seidenstraße« noch längst nicht gerecht. So kommt eine Studie aus dem Jahr 2001 zu dem Schluß, internationale Reaktionen auf die eurasische Drogenherausforderung blieben unzureichend (»limited in scope, funding and imagination«).<sup>99</sup> Hinzu kommt ein Hauptproblem des postsowjetischen Raums im allgemeinen und der beiden Transitregionen Kaukasus und Zentralasien im besonderen: gravierende Mängel im Bereich zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Sowohl im Südkaukasus als auch in Zentralasien lassen Kommunikation und Kooperation zwischen den einzelnen Staaten auf allen denkbaren Handlungsfeldern, auf denen es grenzüberschreitende Probleme *gemeinsam* anzugehen gilt, zu wünschen übrig. Es gibt zwar bi- und multilaterale Abkommen zum Beispiel über die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Zollbehörden, es ist seit langem die Rede von der Einrichtung von Zentren für Kriminalitäts-, Drogen- und Terrorismusbekämpfung im Rahmen der GUS oder der »Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit«, und es existiert seit 1993 ein Büro für die Koordination des Kampfs gegen das organisierte Verbrechen und andere Formen der Kriminalität auf dem Territorium der GUS – aber von effektiver Zusammen-

arbeit kann kaum die Rede sein. Tadschikische Beamte beschwerten sich beispielsweise über die restriktive Informationspolitik des Nachbarn Usbekistan, die einen ernsthaften Austausch von Erkenntnissen unmöglich mache.

Zu den Problemen der internationalen Drogenbekämpfungsprogramme in Zentralasien und anderen Teilen des postsowjetischen Raums gehören das Fehlen einer verlässlichen Datenbasis (Angaben und Schätzungen der Drogenmengen, die produziert, transferiert, konsumiert oder sichergestellt werden, sind höchst widersprüchlich), Defizite in der Kooperation zwischen den Gebern, Transparenzdefizite der Programme, Ressourcenmangel für Nachfolgeprogramme und Evaluierung sowie der Mangel an Regionalexpertise.

Für die nationale Drogenbekämpfung aller hier behandelten Staaten gilt: Bislang waren ihre Bemühungen überwiegend auf Verbotsmaßnahmen konzentriert, weniger auf die tieferen sozialen Ursachen, die der Zunahme von Drogenkriminalität und Drogensucht zugrunde liegen. In dieser Hinsicht ähnelt der Kampf gegen den Drogenhandel dem Kampf gegen Terrorismus oder andere Gefahren, die eben nicht nur aus externer Bedrohung resultieren, sondern aus politischen und sozialökonomischen Fehlentwicklungen in einer Region wie Zentralasien. Außerdem wird der Kampf gegen Drogen in einem Land wie Usbekistan nicht selten in ähnlicher Weise politisch instrumentalisiert wie der Kampf gegen Terrorismus – nämlich zur Unterdrückung politisch unliebsamer Personen. So wird darüber berichtet, daß in einigen Fällen solchen Personen Drogen oder Waffen untergeschoben wurden, um strafrechtlich relevante Tatbestände zu schaffen. Im Mai 2004 verhafteten zum Beispiel usbekische Sicherheitsorgane vier oppositionelle Aktivisten wegen »illegalen Opiumanbaus«, darunter den Leiter der Oppositionspartei »Erk« in Namangan.<sup>100</sup>

Die Drogenjustiz postsowjetischer Staaten mit ihrer Konzentration auf Straf- und Kontrollmaßnahmen hat bislang den Drogenstrom nicht eindämmen können. Außerdem zeitigt sie bedenkliche Nebeneffekte: Mehr Polizei- und Justizgewalt schafft neue Gelegenheiten für Korruption und füllt die Gefängnisse mit denjenigen, die sich nicht freikaufen können. Verschärfte Grenzkontrollen treiben besonders in Zentralasien einen Keil in gewachsene Gemeinschaften, behindern

<sup>97</sup> Vgl. <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/drugs/hero.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/drugs/hero.htm)>.

<sup>98</sup> Monitor: Osteuropa, 23.5.2003, nach ITAR-TASS, 19.5.2003.

<sup>99</sup> Central Asia: Drugs and Conflict [wie Fn. 20], S. i.

<sup>100</sup> *Economist Intelligence Unit*, Country Reports Uzbekistan, Juni 2004, S. 16.

die am symbolischen Leitbild der Seidenstraße ausgerichtete Wiederbelebung historischer Verkehrs- und Kommunikationsräume, ohne die Durchlässigkeit der Grenzen für kriminelle Transaktionen wirksam zu reduzieren.<sup>101</sup> Drakonische Strafen für den Besitz von Drogen tragen kaum zur Entschärfung des jeweiligen inländischen Drogenproblems bei. Pädagogische Präventionsmaßnahmen, die Behandlung von Suchtkranken und HIV-Infizierten und die Verhinderung ihrer Ausgrenzung sind unterentwickelte Tätigkeitsfelder, und »harm reduction« bleibt ein Hauptdesiderat für die Drogenbekämpfung in Eurasien. Das gilt nicht zuletzt für Rußland.<sup>102</sup> Im Jahr 2004 hat die russische Regierung allerdings damit begonnen, die Drogenjustiz zu liberalisieren, um die Überfüllung der Gefängnisse mit Kleinkonsumenten und -dealern zu reduzieren und der Zusammenführung von Drogensucht und HIV im Strafvollzugssystem entgegenzuwirken. Bis dahin war bereits der Besitz von winzigsten, kaum wiegbaren Mengen Heroin (fünftausendstel Gramm) mit einer drastischen Freiheitsstrafe bedroht.<sup>103</sup>

1996 stellte ein Workshop in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek zum Thema »Drogen und Kriminalität: Neue Herausforderungen« die damals noch weniger auffällige Drogensituation im postsowjetischen Zentralasien in einen Zusammenhang mit Problemen von Regierungsführung. Und erst in diesem Kontext wurden die Risiken sichtbar. Nachhaltige Drogenbekämpfung ist ein *governance*-Problem.<sup>104</sup> Sie ist nur zusammen mit internationalen Bemühungen um eine bessere Regierungsführung in nachsovjetschen Staaten vorstellbar. Im Zentrum solcher Bemühungen müßten innerstaatliche Sektoren stehen, auf die externe Akteure freilich nur bedingt Einfluß nehmen können – allen voran die Organe der inneren Sicherheit und des Rechtsschutzes in den nachsovjetschen Staaten, auf die das *governance*-Problem besonders fokussiert ist.

Derzeit thematisiert nur eine einzige Regierung dieses Raumes das bislang vorherrschende Ausmaß an schlechter Regierungsführung im eigenen Land und enthüllt, inwieweit die Organe der inneren Sicherheit

bisher mit illegaler Wirtschaftstätigkeit und Schmuggel in Berührung gestanden haben. Es handelt sich um die neue Regierung in Georgien. Sie fordert Geberstaaten zur Einmischung zugunsten einer besseren Regierungsführung auf und hebt die Bekämpfung der Korruption in staatlichen Organen und des Schmuggels als eine Priorität für staatliche Erneuerung hervor. Die großzügige externe Unterstützung dieses Erneuerungsprozesses setzt einen Schwerpunkt auf die Justizreform sowie auf die Reorganisation von Polizei, Zoll und anderen Rechtsschutz- und Sicherheitsorganen. Die Europäische Union startete erstmalig das Experiment einer »Rule of Law Mission« für Georgien im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – in Kooperation mit entsprechenden Stellen im Lande (Justizministerium, Innenministerium, Außenministerium, Generalstaatsanwaltschaft, Nationaler Sicherheitsrat, Oberstes Gericht). Auch der deutsche Beitrag zur Unterstützung der neuen Regierung hebt den Rechtsschutz- und Justizsektor besonders hervor. Bei diesem Fokus sollte auch geprüft werden, inwieweit die Drogenjustiz und die Maßnahmen zur Drogenbekämpfung verbesserungsbedürftig sind und Georgien zu einem Ausgangspunkt für effektivere nationale Drogenkontrollprogramme entlang der »neuen Seidenstraße« werden könnte.

Freilich zeigen sich im Erneuerungsprozeß Georgiens Probleme. Dort steht die Schmuggelbekämpfung in einem sehr sensiblen politischen Umfeld. Verschärfte Kontrollmaßnahmen am Grenzübergang zu Aserbaidschan sorgten im Juni 2004 für Unruhe in der lokalen Bevölkerung. Dabei wurden angeblich Schmuggelringe mit Tausenden von Beteiligten aufgedeckt. Nach Angaben des stellvertretenden Innenministers waren 80% der Sicherheitskräfte an diesem Grenzübergang in den organisierten Schmuggel verwickelt. Im Sommer 2004 führte das Vorgehen gegen das von Georgien abtrünnige Südossetien zu einer ernsthaften Krise zwischen Georgien und Rußland und zur Reaktivierung »eingefrorener« Sezessionskonflikte im Südkaukasus. Vorgeblich aus Gründen der Schmuggelbekämpfung postierte die georgische Regierung Truppen des Innenministeriums an der Grenze zu dem abtrünnigen Landesteil und provozierte damit heftige Reaktionen in Suchumi und Moskau. Die mit internationalem Lob bedachte Korruptionsbekämpfung unter Präsident Saakashvili griff zu Maßnahmen, die bei georgischen und ausländischen Juristen und Menschenrechtsaktivisten Sorgen und Kritik auslösten. Auch der Verdacht des

101 Central Asia: Drugs and Conflict [wie Fn. 20], S. ii.

102 Vgl. *Buttler*, HIV/AIDS and Drug Misuse in Russia [wie Fn. 82].

103 Russia Seeks Balance in Penalties for Drug Users, in: *International Herald Tribune*, 14.6.2004.

104 Alexander *Seeger*, *Drugs and Development in the Central Asian Republics*, Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1996.

politischen Mißbrauchs der Drogenbekämpfung tauchte auf.<sup>105</sup> Doch trotz solcher Vorbehalte bleibt Georgien ein Hoffnungsträger für die internationale Politik, wenn es um eine Verbesserung von *governance* im GUS-Raum geht. Einen anderen, freilich weit weniger hoffnungsvollen Anknüpfungspunkt für verstärktes Engagement in Zonen schwacher und korrupter Staatlichkeit in diesem Raum bietet die Situation im Nordkaukasus nach der grauenvollen Geiselnahme von Beslan. Das Ereignis hat die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf die Gesamtproblematik von Unsicherheit und Instabilität in der kaukasischen Peripherie Rußlands gelenkt. Und unter den Faktoren, die für die Instabilität hier und in anderen Teilen des GUS-Raums verantwortlich sind, bleiben Schmuggel und Drogenhandel neben der Terrorismusdiffusion diejenigen, die die europäische Sicherheit unmittelbar tangieren.

## Abkürzungen

Aids	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BUMAD	Belarus, Ukraine, Moldova Action Programme
CADAP	Central Asia Drug Action Programme
CIA	Central Intelligence Agency
CIS	Community of Independent States (GUS)
CRS	Caucasus Reporting Series
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FBI	Federal Bureau of Investigation
FKKS	Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa an der Universität Mannheim
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICG	International Crisis Group
IDU	Injecting Drug Use
IFPA	Institute for Foreign Policy Analysis
INL	(Bureau for) International Narcotics Matters and Law Enforcement Affairs
IOM	International Organization for Migration
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
MDZ	Moskauer Deutsche Zeitung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OSI	Open Society Institute
PRT	Provincial Reconstruction Team
RFE	Radio Free Europe
RL	Radio Liberty
SCAD	South Caucasus Action Drug Programme
SECI	Southeast European Cooperation Initiative
STI	Sexually Transmitted Infections
TACIS	Technical Assistance for the Community of Independent States
TRACECA	Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia
UN	United Nations
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNFAO	United Nations Food and Agriculture Organization
UNODC	United Nations Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WHO	World Health Organization

**105** Anfang August 2004 wurde der Herausgeber einer Lokalzeitung, die durch Kritik an Präsident Saakashvili aufgefallen war, wegen angeblichen Drogenbesitzes verhaftet. Zur menschenrechtspolitischen Kritik an den Regierungsmaßnahmen vgl. John Mackedon, Saakashvili and the NGO Sector: Tensions over Human Rights-Related Issues, in: Eurasianet Human Rights, 11.8.2004, <[www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091104.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091104.shtml)>.